

411



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

LA ACTUACION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD



QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

HECTOR HUGO JUAREZ MONROY



Asesor: Lic. Felipe Rosas Martínez

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación Discontinua

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



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DEL
MÉXICO**

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

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **JUÁREZ MONROY HÉCTOR HUGO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD"**, bajo la dirección del suscrito y de el Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 7 de marzo de 2002 y el Lic. Alejandro Martínez Rocha, mediante dictamen del 30 de mayo del mismo año, manifiestan haber aprobado 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 el compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E ...
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Junio 4 de 2002**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informarle que en cumplimiento a sus apreciables instrucciones he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada **“LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD”** elaborada por el alumno Héctor Hugo Juárez Monroy, que para optar por el título de Licenciado en Derecho elaboró el citado alumno.

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

Sin mas por el momento aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria a 30 de mayo de 2002

LIC. ALEJANDRO MARTÍNEZ ROCHA

C.C.P. ALUMNO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD" elaborada por el alumno JUÁREZ MONROY HÉCTOR HUGO.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

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

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 7 de 2002.
A T E N T A M E N T E**

Felipe Rosas Martienz
LIC. FELIPE ROSAS MARTIENZ.
**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo**

DEDICATORIAS

Dedico cada página del presente trabajo:

A mi Mamá: Graciela

Por todos esos días que trabajaste sin descanso, con el único propósito de ayudar a mis hermanas y a mí a salir adelante; por todas esas noches de desvelo. Por todo ese amor, paciencia y cariño. Porque siempre te preocupas por mí, por todo eso y por mucho más, y que no podré pagarte nunca, te doy las gracias mamá.

A mi Papá: Misael

Por todos esos días de trabajo arduo, para procurar que no faltare el pan en nuestra mesa, por tus consejos y regaños, por enseñarme que nada es gratis es la vida, por hacerme comprender que hay que luchar duro para conseguir todo lo que nos proponemos. Por enseñarme a valorar el fruto del trabajo y por haberme apoyado en todo momento, muchas gracias papá.

A mis Hermanas: Mont y Mari.

Por crecer conmigo, por todos esos juegos y diversión, por su tolerancia apoyo y comprensión, por ser mis amigas y ejemplo de dedicación y esfuerzo, porque de ustedes he aprendido muchas cosas, las quiero mucho.

A los Licenciados: Francisco Videgaray y Alejandro Ortega.

Por haberme dado la oportunidad de laborar en su despacho, por haber creído en mí y nunca perder la confianza depositada; gracias por su apoyo, por sus consejos, y por impulsarme en la práctica de esta hermosa profesión.

Al Licenciado: Pablo Alejandro Zubikarai Porras.

Por todo su apoyo, paciencia, dedicación y confianza. Gracias por sus consejos y enseñanzas, que me han ayudado de manera invaluable en la práctica de la profesión.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho.

Por haberme abierto las puertas de ese bello mundo del saber; por que a ella debo mi formación profesional y como ser humano, y en especial a la Facultad de Derecho y sus Profesores, que con sus cátedras, conducen a los alumnos por el camino de la humildad, para lograr la excelencia.

Al Licenciado: Felipe Rosas Martínez.

Por ser más que un asesor, un gran amigo. Gracias por la confianza depositada en el presente trabajo, por sus consejos, dedicación, paciencia y por la excelente dirección y guía; muchas gracias.

Al Licenciado: Jorge Chávez Trejo.

Por su incalculable apoyo, por todo lo que ha hecho por mi familia y por un servidor; por haber creído en mí, por que usted es un gran ser humano, por eso y por mucho más, mil gracias.

A la Contador Público: Pilar Martínez Ruiz.

Por toda la ayuda y apoyo brindados; por ser una gran amiga, gracias.

A la Señora: Rosa Carmen Suárez González.

Por ser como una madre; por toda su ayuda, cariño y apoyo, gracias.

A mis mejores amigos: Carmelo Maldonado Hernández, Roberto Carlos Hernández Suárez, Armando Elizalde Tadeo y José Manuel Saloma Córdoba.

Porque cada uno sabe lo que ha hecho por mí; por toda su ayuda, apoyo y amistad; muchas gracias hermanos.

A Claudia Velázquez Martínez.

Por que no encuentro palabras para agradecer todo ese gran cariño, amor y comprensión que me has brindado; por que siempre has estado a mi lado en los momentos difíciles, y también en los más bellos; por que este trabajo es fruto de tu ayuda y apoyo, y por que eres mi mayor tesoro, gracias.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	I
 CAPÍTULO I “EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA”	
1. Breve reseña histórica.....	1
2. Posición que guarda en el Estado Mexicano.....	20
3. Representante social.....	26
3.1. Depositario de la acción penal.....	26
3.2. Principio de buena fe.....	29
3.3. Principio de unidad y jerarquía.....	29
3.4. Principio de indivisibilidad.....	30
3.5. Principio de irrecusabilidad.....	30
4. Coadyuvante de control de la constitucionalidad.....	31
4.1. Medios de control constitucional de carácter político.....	33
4.1.1. Derecho de veto.....	33
4.1.2. Juicio político.....	34
4.1.3. Comisión de Derechos Humanos.....	35
4.1.4. Procedimiento de reformabilidad de la constitución.....	36
4.2. Medios de control constitucional de carácter jurisdiccional.....	36
4.2.1. Juicios o recursos constitucionales en materia electoral.....	37
4.2.2. Juicio de amparo.....	38
4.2.3. Controversias constitucionales.....	43
4.2.4. Acciones de inconstitucionalidad.....	45

CAPÍTULO II

“LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”

1. El artículo 105 constitucional.....	46
1.1. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996.....	52
2. Origen de la acción de inconstitucionalidad.....	69
2.1. Definición de acción de inconstitucionalidad.....	73
2.2. Naturaleza jurídica.....	74
2.3. Finalidad y objeto de la acción de inconstitucionalidad.....	74
2.4. Partes en el juicio de acción de inconstitucionalidad.....	79
2.4.1. Las minorías parlamentarias.....	80
2.4.2. Los Partidos Políticos.....	82
2.4.3. El Procurador General de la República.....	84
3. Secuela procesal.....	86
3.1. Improcedencia y sobrecimiento.....	86
3.2. Suplencia de la queja.....	91
3.3. Personalidad y capacidad.....	95
3.4. Acumulación y conexidad.....	97
3.5. Términos y plazos.....	100
3.6. Notificaciones.....	103
3.7. Demanda.....	105
3.8. Incidentes.....	106
3.9. Recursos.....	107
3.10. Substanciación del proceso.....	108
4. Sentencias.....	110
4.1. Efectos de la sentencia.....	114
4.1.1. Efectos en cuanto a los destinatarios.....	114
4.1.2. Efectos en el tiempo.....	114
4.2. Ejecución de la sentencia.....	115

CAPÍTULO III

“LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD”

1. La legitimación del Procurador General de la República en las acciones de inconstitucionalidad..... 118
2. El Procurador General de la República como actor en las acciones de inconstitucionalidad..... 122
3. El Procurador General de la República como parte en las acciones de inconstitucionalidad..... 153
- 3.1. Los pedimentos..... 153

CAPÍTULO IV

“HACÍA UNA EFECTIVA INDEPENDENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, COMO COADYUVANTE DE CONTROL CONSTITUCIONAL”

1. La incongruencia de la reforma del 31 de diciembre de 1994, con el artículo 102 constitucional y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República..... 164
 2. La importancia de la dependencia e independencia del Procurador General de la República respecto del Ejecutivo Federal, en las acciones de inconstitucionalidad..... 170
 3. Reformas al artículo 102 constitucional y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para subsanar la incongruencia que existe con la reforma del 31 de diciembre de 1994..... 172
 4. El Procurador General de la República como ente autónomo, vigilante de la Constitución..... 175
- Conclusiones..... 189
- Bibliografía..... 192

Introducción

En la medida que se han creado e incorporado instituciones en nuestro sistema jurídico, con el objeto de mantener un sólido Estado de Derecho, las atribuciones del Procurador General de la República, han ido aumentando de manera considerable. De tal manera, que el titular del Ministerio Público Federal, actualmente ya no cuenta únicamente con la facultad por antonomasia de perseguir e investigar delitos de carácter federal, sino que se ha convertido en uno de los responsables de velar por que se respeten los mandatos constitucionales, al tener una importante actuación en los llamados medios de control constitucional.

Con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, el Constituyente Permanente introdujo en la fracción II del artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, para proteger y mantener vigente el orden constitucional, respecto de normas generales expedidas por los órganos legislativos tanto federales como locales. El objeto de este medio de defensa de la constitución, consiste en denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, normas de carácter general que vayan en contra de los mandatos de nuestra Carta Magna.

Tal y como lo veremos en el desarrollo del presente trabajo, una de las partes legitimadas para impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales vía este procedimiento constitucional, es el Procurador General de la República, quien a la vez se encuentra facultado para ser parte permanente.

La finalidad de esta legitimación activa del Procurador, es proteger los preceptos del máximo ordenamiento jurídico, vigilar el orden constitucional y evitar que algún órgano legislativo vulnere los preceptos que fundamentan la existencia del Estado Mexicano.

Al permitir el Constituyente Permanente, que el Procurador General de la República impugne cualquier ley que transgreda los principios antes citados, se le está otorgando una nueva dimensión, una redefinición en el más alto nivel, pues es el único que cuenta con la legitimación más amplia para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declare la invalidez de las normas antes citadas.

Sin embargo, a pesar de esta redefinición del Procurador General de la República, que lo coloca como un verdadero guardián del mandato supremo, vemos con preocupación, que existe una grave incongruencia entre estas nuevas facultades que tiene en materia de acciones de inconstitucionalidad, y el marco jurídico que lo regula, ya que no tiene garantizada una independencia para actuar, es decir, su actuación no escapa a todo tipo de presiones de índole político.

Lo anterior es así, ya que el Procurador General de la República, aunque ya no es el Consejero Jurídico del Ejecutivo, es nombrado por éste último, con la ratificación de la Cámara de Senadores, y es el mismo Ejecutivo, quien puede removerlo libremente, existiendo por esto una total dependencia del Procurador, respecto del Presidente de la República.

En el presente trabajo, veremos que el Procurador General de la República, esta legitimado para impugnar normas de carácter federal y tratados internacionales. Pero no hay que olvidar que la mayoría de las leyes que expide el Congreso de la Unión, son por iniciativa del Poder Ejecutivo y que los tratados son celebrados por él con la ratificación del Senado, por lo que es absurdo que el Procurador pueda impugnar este tipo de normas, ya que estaría atacado la voluntad de quien lo puso en el puesto, y a la vez puede removerlo.

Por ello, una de las propuestas de la presente tesis, es terminar con la dependencia del Procurador General de la República, respecto del Ejecutivo Federal, a través de una reforma al marco constitucional que rige y da vida a la institución objeto de nuestro estudio.

Es verdad, que existen posturas que no están de acuerdo, con la intervención del Procurador General de la República en las acciones de inconstitucionalidad, por considerar que sus funciones se deben limitar única y exclusivamente, a la persecución de delitos federales, representando los intereses de la sociedad y de la Nación, velando a la vez por la seguridad pública.

Nosotros, trataremos de demostrar que la actuación del Procurador General de la República, en las acciones de inconstitucionalidad, es de suma importancia, ya que en un sistema jurídico y político como el nuestro, donde se expiden leyes a diestra y siniestra, sin reparar en analizar si se adecuan o no a los preceptos constitucionales, se necesita un verdadero coadyuvante en la

defensa y vigilancia de nuestra constitución, y es el mismo Procurador General de la República, quien cumple con los requisitos necesarios para tal fin, aunque a fin de cuentas, sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien decida si la norma impugnada es inconstitucional o no.

Otra de las propuestas que expongo al final de esta investigación, es la de erigir al Procurador General de la República, y la institución que encabeza, como un órgano constitucional autónomo, en virtud de que considero que en estos tiempos de cambio, se están dando las condiciones para que surjan a la vida jurídica nuevos entes con una naturaleza distinta a los órganos tradicionales, dotados de plena autonomía para ejercer sus atribuciones, que no dependan ni respondan ante otros órganos, sino ante la propia constitución.

Es cierto, que también existen detractores de estas ideas, pero creo firmemente que si se logra una verdadera autonomía del Procurador General de la República, este ejercerá con eficacia y cabal rectitud, todas sus atribuciones, garantizando la estabilidad y permanencia de nuestro Estado de Derecho, que de por si se encuentra muy mermado.

CAPÍTULO I

“EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA”

1. Breve reseña histórica.

Actualmente el Procurador General de la República cuenta con importantes atribuciones y facultades dentro de nuestro sistema jurídico, en virtud de que éstas se proyectan a la dirección y defensa de los intereses de la sociedad tanto públicos como individuales ante los tribunales de la Nación, así como el velar porque se respeten los mandatos constitucionales.

Hablar de los antecedentes del Procurador General de la República como titular del Ministerio Público Federal, es hablar de las instituciones que a lo largo de la historia de la humanidad se encargaron de investigar y perseguir las conductas criminales.

Para algunos autores, el germen de las instituciones citadas en el párrafo precedente, se encuentra en Grecia con el *Temostéti*, cuya función era denunciar a los imputados de un delito al Senado, o a la Asamblea del Pueblo quien designaba a un ciudadano para sostener la acusación. Sin embargo, coincidiendo con lo señalado por los escritores Mariano Fernández y Martín Granizo¹ en el sentido de que los datos y noticias que se tienen sobre el Derecho Griego hay que considerarlos con reserva, debido a la escasez de fuentes ya que de ellos se ha profundizado en la investigación de otras materias, así como también hay que considerar que la comunidad griega sustentaba todas las actividades sociales, políticas y jurídicas que realizaba, en una participación popular, y por lo que a impartición de justicia se refiere, contaban con una organización popular como lo era el “*Tribunal de los Heliastes*” integrado por seis mil ciudadanos.

Para otros, el antecedente remoto de la Institución en estudio, se encuentra en Roma con los *curiosi*, los *stationari* o *irenarcas* quienes tenían funciones de policía, los *praefectus urbis* en Roma, los *praesides* y *precónsules* en la provincia, los *Advocati Fisci* cuyas funciones se encontraban reguladas

¹ FERNÁNDEZ, Martín y GRANIZO, Mariano. “El Ministerio Fiscal en España”, Madrid, 1976, páginas 13 y 14.

por el Código de Justiniano, y los *Procuratores Caesaris* del Imperio; teniendo estos dos últimos, en términos generales, las funciones de recaudadores y controladores de los impuestos, siendo ambos funcionarios de toda la confianza del emperador, ya que eran quienes cuidaban de sus intereses económicos.

El considerar a Roma como el antecedente remoto del Fiscal, principalmente en el *Advocati Fisci* y el *Procurator Caesari*, es relativo, debido a que si bien eran nombrados por el emperador y lo representaban y, en un momento dado lo asesoraban, no era una asesoría propiamente en materia jurídica, ni la representación era ante quienes impartían justicia, sin olvidar que existía un sistema de acción popular, sino que la representación era en materia hacendaria o tributaria, siendo para algunos autores el antecedente de los abogados del Estado.²

Por otro lado, la llamada "acción popular", a través de la cual "quivis de populo" acusaba de los delitos de que tenía conocimiento, no prosperó en virtud de que se acusaba a ciudadanos íntegros, causándoles la ruina.

Es cuando la sociedad tuvo la necesidad de un medio para defenderse, por lo que aquí nace el procedimiento de oficio, el cual comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del Derecho.

Con el transcurso del tiempo, los Estados comprendieron que la persecución de los delitos era una función social de suma importancia, la cual debía ser ejercitada por él y no por los particulares.

Posteriormente, la facultad de perseguir los delitos se le da al juez, convirtiéndolo a éste en juez y parte. Estamos en presencia del Sistema Inquisitivo. Dicho Sistema cae en descrédito, por lo que el Estado se ve en la necesidad de crear un órgano público y permanente encargado de la acusación ante el Poder Jurisdiccional.

En España, a través de los concilios I y II de Sevilla celebrados en 1590 y 1618, respectivamente, se mencionaba a un personaje llamado *actores rerumfisculum*, cuyas funciones eran semejantes a las del *advocati fisci* de Roma, al igual que ocurre en el *liber judiciorum* en año de 1654, en el fuero

² Idem., páginas 272 y 275.

juzgo; en el fuero real se hablaba de un Procurador que debía tener el rey o la reina, y en las partidas de Alfonso X se establecía al personero del rey.

A mediados del siglo XV, en algunas leyes españolas se hablaba de Procuradores Fiscales que tenían como función el acudir a los tribunales para procurar el castigo de los delitos que no eran perseguidos por un acusador privado y seguían representado al rey, pero sus funciones no fueron reglamentadas sino hasta el año de 1576, en las leyes de recopilación expedidas por Felipe II, y es hasta el año de 1616, cuando se hace la distinción entre fiscal de lo criminal y fiscal de lo civil. A pesar de la evolución de esta figura, se siguió caracterizando por ser persona de confianza del rey.

Para otros autores, es en Francia donde surge la institución del Procurador, con los *Procureurs du Roi* de la Monarquía Francesa del Siglo XIV, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y de 1568. Era el Procurador del Rey, quien se encargaba del procedimiento, en cambio el abogado del Rey, se encargaba del litigio, en aquellos negocios que interesaban al Rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transformó tales cargos erigiéndolos en una magistratura.

Podemos afirmar que durante la Monarquía, el Ministerio Público no tiene la calidad de representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, en virtud de que en esa época no existía división de Poderes.

Es con la Revolución Francesa cuando se introducen cambios en la Institución, fragmentándola en *Commissaires du Roi*, los cuales eran los encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y *accusateurs publics*, que sostenían la acusación en el debate.

La tradición de la Monarquía la vuelve a unificar con la Ley de 22 primario, Año VIII (13 de diciembre de 1799), tradición que sería continuada por la organización imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en donde el Ministerio Público (organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo), recibe por la Ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia se extendería a todos los Estados de Europa. Primero se extiende a Alemania, y posteriormente a los demás países civilizados del mundo. Es entonces, cuando podemos decir que estamos en presencia del

Ministerio Público, el cual representa a los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado. Es el inicio del sistema acusatorio.³

En Estados Unidos de Norteamérica la figura del *Attorney General* tiene su origen en Inglaterra en el año de 1227, recayendo este cargo entre uno de los juristas más destacados del reino, que designaba al monarca. Sus funciones eran las de ser consejero jurídico del gobierno, encargado del ejercicio de la acción penal de ciertos delitos tributarios y de los que afectaban la seguridad del Estado. Este funcionario era auxiliado por el Solicitador General.

En 1879 en los Estados Unidos de América, al promulgarse la Ley de Organización Judicial, contemplaron al *Attorney General* como el consejero jurídico del gobierno y representante ante la Suprema Corte de Justicia y los tribunales. En 1870 se instauró el Ministerio de Justicia que por ley estaría encabezado por el *Attorney General*, seguido jerárquicamente por dos asistentes, y designado por el Presidente de la República.

En México, la génesis de la Institución en estudio se remonta específicamente hasta los aztecas, donde regía un sistema de normas muy estrictas, por medio de las cuales, se regulaba el orden social y se sancionaba toda aquella conducta hostil hacia las costumbres y las normas sociales.

El Derecho que imperaba en aquella época, era consuetudinario. Sin embargo, esto no era obstáculo para que se estableciera todo un conjunto de funciones encaminadas a la obtención del orden social.

El doctrinario Jorge Garduño menciona lo siguiente: "...el poder del monarca se delegaba, en sus distintas atribuciones, a funcionarios especiales y, en materia de justicia el Cihuacoátl. Este funcionario auxiliaba al Hueyltloani, vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación; además era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades tales como la preservación del orden social y militar".⁴

Por su parte, el maestro Colin Sánchez, afirma: "Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de

³ CASTRO, Juventino. "El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones". 11ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, página 4.

⁴ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. *El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos*, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1988, p. 14.

libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades, reviste importancia la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes”.

Alonso de Zurita, oidor de la Real Audiencia de México, dice en relación con las facultades del *Tlatoani*, que en su carácter de suprema autoridad en materia de justicia, en una especie de interpelación al monarca cuando terminaba la ceremonia de la coronación, se le decía, “...*habéis de tener gran cuidado de las cosas de la guerra, y habéis de velar y procurar de castigar los delincuentes, así señores como los demás, y corregir y enmendar los inobedientes*”.⁵

Por todo lo anterior, se puede considerar que a pesar de que el derecho azteca aportó grandes avances en nuestra cultura jurídica mexicana, las figuras del *Cihuacoatl* y del *Tlatoani* eran funciones que no tenían similitud con el Ministerio Público actual, ya que quienes investigaban y perseguían los delitos eran los jueces aztecas, los cuales también aplicaban las penas, y se auxiliaban de los alguaciles o del verdugo mayor de cada barrio o *calpulli*, para detener a los infractores del orden social, lo cual refleja el antecedente del sistema inquisitivo en nuestro país, donde el juez, era juez y parte en la persecución y juzgamiento de los delitos.

Así, en el derecho azteca, el Ministerio Público no existió ni en forma primitiva o rudimentaria ni mucho menos avanzada que pudiera asemejarse a las funciones que actualmente tiene el Ministerio Público.

Posteriormente, y a consecuencia de la conquista española, nuestro país sufrió una gran transformación en la estructura, organización y funcionamiento de sus instituciones jurídicas. Poco a poco, el derecho azteca se vio desplazado por los nuevos ordenamientos jurídicos provenientes de España.

Por ello, España fue quien estableció a través de sus legislaciones la organización de la figura del Ministerio Público en nuestro país. Basta recordar, la Recopilación de Indias, en la ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, la cual ordenaba: “*Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo*

⁵ COLIN SANCHEZ, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 9ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1997, p. 95.

sirva la plaza; en todo lo civil, y el otro en lo criminal";⁶ teniendo tales fiscales características similares a la institución ministerial.

Es de mencionarse que en la época colonial, existieron diversas instituciones importantes para nuestra figura en estudio, tal y como lo señala el autor Gustavo Barreto Rangel que al efecto nos indica: "*Existió la institución del Correo Mayor de las Indias, el cual se encontraba integrado por cuatro procuradores, los cuales únicamente podían representar a las partes en un litigio con intereses no comunes en materia aduanera. También existió la institución del Consejo de Indias creado por la ley de 1528, se integraba por un presidente, cuatro o cinco consejeros-asesores, dos secretarios, un fiscal, un relator, un gran canciller, un oficial de actas y un postrero que posteriormente se incrementó por un apoderado de los pobres y un procurador de los pobres con el fin de que al impartir justicia existiera equidad al aplicar la pena*".⁷

En relación con lo anterior, no se puede olvidar la creación de la Real Audiencia, erigida en el año 1527 y con ella la aparición de la figura del Fiscal, antecedente importantísimo para la institución del Ministerio Público. Esta Real Audiencia se encontraba integrada por dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, por los oidores que tenían como función la de llevar a cabo las investigaciones desde su inicio hasta la sentencia, desempeñando el papel de acusador el fiscal en los juicios que llevaba la Inquisición, teniendo la obligación de comunicarle todo cuanto se hacía al virrey, quien también contaba con facultades para perseguir y denunciar a los herejes y enemigos de la iglesia.

Así las cosas, se puede advertir que la figura del fiscal que existió durante la época virreinal fue un antecedente de los de mayor trascendencia en relación con la persecución de los delitos, en virtud de que a través de esta institución, es donde el Ministerio Público tiene su origen.

La Constitución de Cádiz, de 19 de marzo de 1812, señalaba en el título III, capítulo I, que correspondía a las Cortes, (integradas por los diputados que representaban en ese entonces a la Nación), determinar el número de

⁶ CASTRO, Juventino. *El Ministerio Público en México*, ob. cit., p. 8

⁷ BARRETO RANGEL, Gustavo. *Evolución de la Institución del Ministerio Público con especial referencia a México*, visible en la Obra Jurídica Mexicana, editada por la Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988, p. 26.

magistrados integrantes del Tribunal Supremo, de las Audiencias de la Península y de Ultramar.

Como resultado de ello, fue expedido el decreto de 9 de octubre de 1812, en el que se dispuso que en la Audiencia de México, hubiera dos fiscales, y por decreto expedido el 13 de septiembre de 1813, las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un promotor fiscal.⁸

Así, poco a poco, la institución del Promotor Fiscal, fue integrándose al sistema jurisdiccional de la Nueva España, la cual posteriormente, al lograr su independencia, y constituirse en el Estado Mexicano, retomaría la figura de la Fiscalía, sin tener ni siquiera una vaga idea de lo tan importante y trascendente en que se convertiría esta institución en nuestro país.

La Constitución de 4 de octubre de 1824, organizó en su artículo 124 al Ministerio Público inmerso dentro de la Corte Suprema de Justicia, equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles. Esta Constitución también estableció Fiscales dentro de los Tribunales de Circuito.

La Ley de 14 de Febrero de 1826, reconocía como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en las que intervenía la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia haciendo, por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanarias de las cárceles.⁹

El Ministerio Fiscal conocía de los negocios criminales de diputados, senadores, empleados diplomáticos y cónsules de la República.

Posteriormente, por Decreto de 20 de mayo de 1826, se crea la Ley que más pormenorizadamente habla del Ministerio Fiscal.

La Ley de 22 de mayo de 1834, menciona la existencia de un Promotor Fiscal en cada uno de los Juzgados de Distrito con las mismas funciones que las correspondientes a los ubicados en los Tribunales de Circuito.

⁸ TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 32ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, p. 63 y siguientes.

⁹ FLORES MARTINEZ, César Obed. *La Actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano*, 2ª edición, Editorial OGS Editores, S.A. de C.V, México, 1997, p. 3.

Las Siete Leyes de 1836, instauran el sistema centralista en México. Esta Constitución en su Quinta Ley, denominada "*Del Poder Judicial de la República Mexicana*", dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de 11 Ministros y un Fiscal, (equiparándose nuevamente la categoría de Fiscal con la de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estableciéndose a aquél con facultades para intervenir en los asuntos del orden penal.

En fecha 23 de mayo de 1837, se promulga la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, estableciéndose que en la Suprema Corte, como en los Tribunales Superiores debería estar adscrito un agente fiscal, para su intervención en la materia penal.

Al igual que en la Constitución Federal de 1824, los miembros de la Corte Suprema eran inamovibles.

Entre las restricciones, a ellos impuestas, se encuentran la de no poder conocer sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación, que se hallaren pendientes en los tribunales de los departamentos o que pertenecieran a la jurisdicción de su respectivo territorio; se les prohibía tener comisión alguna en el gobierno y no podían actuar como abogados, apoderados en conflictos y/o fungir como asesores o árbitros de Derecho.

Por lo anterior, sobresale que en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, aún se contemplaba y regulaba que la persecución de los delitos estuviera todavía a cargo del Poder Judicial.

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, establecían en su Título VI, que la Suprema Corte de Justicia, debía estar integrada por once ministros y un fiscal, dándoseles la misma jerarquía a ambos.

Posteriormente se declaró la implantación de fiscales generales establecidos cerca de los tribunales, para hacerse cargo de los negocios de la Hacienda y otros considerados de interés público.

La Constitución de 18 de mayo de 1847, retoma la misma regulación dada al Fiscal en las anteriores Constituciones.

Los años de 1848 a 1856, trajeron consigo una inestabilidad para el país, lo cual ocasionó la expedición de una serie de legislaciones, las cuales tenían

como propósito el evitar, en la mayor medida posible, el caos en el orden social.

Por ello, el análisis de estas diversas reglamentaciones es necesario, pues en ellas se encuentran distintas particularidades que hicieron que la institución del Ministerio Público fuera tomando una mayor integración y, en consecuencia, su consolidación como uno de los órganos de mayor importancia en el sistema jurídico mexicano.

Las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución"¹⁰ las cuales en el artículo 9º, de la Sección Primera intitulada "Del Gobierno Supremo", se estableció que "...para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".¹¹

En virtud de lo anterior, se crea la Ley Lares de 6 de diciembre de 1853, en el gobierno del General Antonio López de Santa Anna, la cual establece el *Ministerio Fiscal*, como una institución creada por el Poder Ejecutivo; sin ser parte de éste, el cual debe ser oído siempre que hubiere duda y oscuridad sobre el espíritu de la Ley.

Durante el gobierno del Presidente Ignacio Comonfort se expidió la ley de 23 de noviembre de 1855, en la cual se le dio injerencia a los fiscales para que pudieran intervenir en los asuntos federales.

De ahí que se concluya el hecho de que no fue sino hasta el año de 1853, en que se deja de observar en todos los ordenamientos legales la tendencia a considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial adjudicándoles, en

¹⁰ Dichas Bases, fueron elaboradas por Lucas Alemán y publicadas en fecha 22 de abril de 1853 durante la dictadura de Santa Anna. Ibidem.

¹¹ TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit. p. 483.

esporádicas ocasiones, funciones de defensores de la Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal sin llegar a constituir un organismo unitario.

En el proyecto de Constitución de 1857, enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, disponiendo que *"a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad"*.

Por esta razón, el ofendido podía acudir directamente a los Tribunales, para ejercitar la acción penal, o bien, el Ministerio Público, como representante de la sociedad podía instar ante los jueces para que se iniciara el proceso penal respectivo.

Esta proposición fue tajantemente rechazada por los miembros del Congreso.

La Constitución de 5 de febrero de 1857, impone una nueva modalidad con relación a nuestra figura en estudio, ya que regulaba la reincorporación del fiscal al Poder Judicial, pero además, se establecía la inclusión a éste de un Procurador General.

Así, en su Título III, relativo a la división de poderes, sección III, dedicada al Poder Judicial, se declara que la Suprema Corte de Justicia, estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General (artículo 91),¹² equiparándose jerárquicamente al fiscal y al Procurador.

Tiempo después, el 4 de mayo de 1857, se expide la Ley General para juzgar a los ladrones, homicidas, heridos y vagos, la cual regulaba la intervención del fiscal en el proceso.

En 1858, entra en vigor la ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Juzgados del Fuero Común, siendo Presidente Interino de la República don Félix Zuluaga, teniendo ésta cierta similitud en cuanto a estructura y atribuciones que tiene hoy en día el Procurador General de la República, haciendo además esta ley, la distinción entre el fiscal y el

¹² Idem, p. 622 y siguientes.

Procurador General, quienes eran nombrados por el Presidente de la República.¹³

Posteriormente, siendo Presidente de la Nación Don Benito Juárez, entra en vigor el 29 de julio de 1862, el Primer Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en él se estableció, que el Fiscal adscrito a la Suprema Corte debía ser escuchado en todas aquellas causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a cuestiones de jurisdicción y competencia de los Tribunales y, además, en las Consultas sobre dudas de la Ley, siempre que lo solicitare el propio Fiscal o la Suprema Corte por estimarse oportuno y de interés nacional.

Tiempo después, con la intervención francesa de 1860, Maximiliano de Habsburgo expide la Ley para la Organización del Ministerio Público de 19 de diciembre de 1865, la cual constituye el antecedente más importante de esta época, ya que contiene la organización, estructura, facultades y deberes de este órgano, encontrándose además, un Procurador General del Imperio.

En la citada Ley se establecía que la acusación pública criminal, para la aplicación de las penas pertenecía a los funcionarios del Ministerio Público, en la forma y la manera que lo describe la Ley (artículo 33). Se mencionaba que los funcionarios del Ministerio Público podían ejercer acción pública, cuando el delito se hubiere cometido dentro del Distrito Jurisdiccional del Juez o del tribunal al que estuvieran adscritos, o cuando el delincuente habitara o se encontrara en ese mismo Distrito (artículo 34). También se asentaba que el Ministerio Público, aún cuando interviniera como parte principal, no procedía como acusador necesario, y podía pedir en nombre de la justicia el castigo del culpable, lo mismo que la absolución del mismo, cuando el hecho del que se le acusaba no constituía un delito, así mismo podía apelar tanto las sentencias condenatorias como las absolutorias (artículo 41). Se disponía que el Ministerio Público no podía ejercitar su acción en los casos en que las leyes reservaran expresamente la acusación a las partes ofendidas, mientras estas no hicieran uso del derecho de acusar, tampoco podía ejercitarla en los delitos privados que solo ofendían a los particulares, mientras esos no se querellaran ante los tribunales (artículo 43).¹⁴

¹³ BARRETO RANGEL, Gustavo. Ob. cit., p. 33 y siguientes.

¹⁴ FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1985, p. 50 y siguientes.

La Ley de Jurados de 15 de junio de 1869, en sus artículos 4° y 8°, establecían tres promotorías fiscales para los Juzgados de lo criminal, no pudiéndose considerar como representantes del Ministerio Público, tal y como lo señala el escritor Benjamín Pineda: "*Su intervención es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Actuaban ante el Jurado Popular al abrirse el Plenario, para fundar su acusación y entre los requisitos de la ley, para designar Promotor Fiscal, se señalaba la habilidad de la oratoria*".¹⁵

El 15 de septiembre de 1880, es publicado el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por el Presidente Porfirio Díaz, en el que se mencionaba al Ministerio Público como la magistratura instituida para pedir y auxiliar en nombre de la sociedad, la pronta administración de justicia. En este Código se adopta la teoría francesa al establecerse los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requería sin pérdida de tiempo la intervención del juez competente del ramo penal para iniciar el procedimiento. Al Ministerio Público correspondía perseguir ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de la sentencia. Sin embargo, no obstante los avances logrados en esta institución, se estableció al Ministerio Público como un mero auxiliar en la administración de justicia.¹⁶

El 29 de julio de 1886, se dictó el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, donde se determinan como funciones del Procurador General, entre otras, el ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad.

El 30 de junio de 1891, se publica el Reglamento del Ministerio Público.

Posteriormente, en el Código de Procedimientos Penales de 22 de mayo de 1894 para el Distrito y Territorios de la Federación, promulgado por el Presidente Díaz, la institución ministerial, ve ampliadas sus facultades en el proceso, como miembro de la Policía Judicial y auxiliar de la Administración de Justicia constituyéndose en una parte importante en lo relativo a la persecución de los actos delictivos.

El 22 de mayo de 1900, se promulgó el decreto de reformas constitucionales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo del mismo año, estableciéndose en los artículos 91 y 96, lo siguiente:

¹⁵ PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. *El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1991, p. 36.

¹⁶ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Ob. cit., p. 16.

"Artículo 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Pleno o en Salas, de manera que establezca la Ley".

"Artículo 96.- La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".¹⁷

Con estas reformas, se separó al Fiscal y al Procurador General de la Suprema Corte, trayendo como consecuencia, el inicio de la separación del Ministerio Público del Poder Judicial, para convertirse en un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el modelo francés.

Como se puede deducir, con esta reforma constitucional se hizo necesaria una nueva regulación jurídica para el Ministerio Público.

Por esta razón, se expidió la Primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común para el Distrito Federal y Territorios Federales en el año de 1903, en la que se pretende dar importancia fundamental al Ministerio Público, estableciéndose los medios y formas para iniciar el procedimiento de denuncias y querellas, adoptándose la teoría francesa de la organización como institución del Ministerio Público, teniendo dentro de sus facultades y deberes que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requerirá la intervención de juez competente del ramo penal para que inicie el procedimiento y sólo cuando hubiera el peligro de que mientras se presenta el juez, el inculcado se logre escapar, se destruyan o desaparezcan las pruebas o vestigios del delito, el Ministerio Público está facultado para ordenar sea detenido el culpable y proteger los instrumentos, huellas, armas y todo aquello que pueda servir al delincuente para cometer el ilícito, debiendo como obligación dar cuenta en forma inmediata al juez que conozca, por su competencia del delito, de lo que se deriva que en esta Ley, se le da el carácter de institución y de unidad que representa el Ministerio Público.

A su vez, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Federal de 1908, estableció que el Ministerio Público es la institución encargada de auxiliar la administración de justicia que corresponda a este fuero, teniendo como facultades y deberes el llevar a cabo la persecución, investigación y

¹⁷ TENA, RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 712.

obtención de todas las pruebas que acrediten el ilícito, represión de los delitos y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, y Tribunales del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia.¹⁸

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, marca en la historia del Ministerio Público, uno de los rasgos más significativos de éste, pues dicho organismo se federaliza, adquiriendo características propias producto de las necesidades y experiencias nacionales; se le reconoce el monopolio de la acción penal del Estado, pues es al Ministerio Público el órgano a quien se le encomienda este ejercicio, unificando así facultades, haciendo una institución identificada como un organismo integral para investigar los delitos, teniendo una total y absoluta independencia del Poder Judicial, lo cual trae en consecuencia que logre diferenciarse el Ministerio Público Mexicano de la institución francesa que le dio origen.

Para poder apreciar con suma claridad cuál fue el espíritu de la reforma constitucional de 1917 y la transformación que desde entonces sufrió la institución del Ministerio Público, es oportuno el que se expongan las razones que tuvo el Constituyente de 1916-1917, para así estar en posibilidad de entenderlo y comprenderlo.

Las sesiones del Congreso inauguradas el 21 de noviembre de 1916, parecen analizar los expedientes de los diputados y constituir definitivamente el conjunto de representantes populares que se dedicarían a la tarea de revisar el proyecto de constitución enviado por el Ejecutivo, ello producto de la revolución que acababa de concluir.

El 1º de diciembre de ese mismo año, Venustiano Carranza, en el mensaje dirigido al Congreso Constituyente de Querétaro, expone en relación con el Ministerio Público: *"...Pero la Reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el*

¹⁸ PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. Ob. cit., p. 37 y siguientes.

periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la Magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, privará a los presidentes municipales y a la policía común de la posibilidad que hasta hoy han tenido, de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y requisitos que la misma ley exige... ”¹⁹

Por esta razón, el Primer Jefe Constitucionalista, propuso el artículo 21 constitucional, redactado de la forma siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste.”

Como se puede apreciar, tanto en la exposición de motivos como en el proyecto del artículo 21 constitucional, Carranza propuso delimitar en forma precisa las funciones de persecución de los delitos y la aplicación de las penas,

¹⁹ GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*. 6ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1975, p. 53.

ambas correspondientes tanto a la autoridad administrativa como a la judicial, otorgando facultades exclusivas al Ministerio Público como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial, implicando con ello la responsabilidad en forma directa y exclusiva de la función investigadora por parte del Ministerio Público.

Lo anterior, se encuentra corroborado con el pensamiento del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juventino Castro al expresar que el proyecto presentado por Carranza *"define claramente la situación que había prevalecido en los tiempos anteriores a la reunión del Constituyente; habla de las arbitrariedades administrativas y de la capacidad legal que las leyes les otorgaban para cometerlas, se refiere a los atentados que en muchas ocasiones cometían los jueces contra los inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos, lo que creó la confesión con cargos que desnaturalizaban las funciones de la judicatura, también trata de la institución del Ministerio Público adoptada con anterioridad, pero con un carácter meramente nominal y decorativo"*.²⁰

La comisión encargada de presentar el dictamen sobre el artículo 21 del citado proyecto constitucional, estaba integrada por los señores diputados Francisco J. Múgica, Alberto Ramón, Luis G. Monzón y Enrique Colunga, por citar sólo algunos.

Así, en sesión ordinaria del 12 de enero del mismo año, se leyó el dictamen del artículo 21, modificando su texto original para quedar como se transcribe:

"... La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto, hasta por 36 horas [...] También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y la Policía Judicial que estará a disposición de éste".

Una vez leído el citado dictamen, el diputado Colunga manifestó que no existía concordancia entre lo expuesto en el informe de Carranza y lo expuesto en el artículo 21 del mismo. De tal manera que la redacción aprobada fue la siguiente:

²⁰ CASTRO, Juventino. *La Procuración de Justicia Federal*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1993, p. 41.

*"... La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel..."*²¹

Con base en este artículo, el Ministerio Público adquirió sus características esenciales, las que actualmente se encuentran vigentes, como son las de ser el titular de la acción penal, y no un mero órgano administrativo que vela por que se aplique estrictamente la Ley, obtiene también la facultad de ser titular de la Policía Judicial, por medio de la cual, el Ministerio Público reúne los elementos necesarios para ejercitar acción penal.

La incorporación de esta institución jurídica a nuestro sistema constitucional, no es otra cosa más que la muestra palpable del reconocimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica para nuestra sociedad que tan deseosa siempre ha estado de que se aplique justicia ante el agravio de su persona, familia, o patrimonio, siendo esto considerado como uno de los elementos básicos del Derecho.

Cabe indicar, que otro artículo que fue creado para los efectos de la organización y funcionamiento del Ministerio Público, fue el artículo 102 constitucional, cuyo proyecto presentado por el Jefe Constitucionalista, establecía lo siguiente:

"Artículo 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los Tribunales, de todos los delitos de orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules

²¹ DIARIO DE DEBATES, Tomo II, México, p. 523.

generales y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el Consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones".²²

Este artículo fue aprobado en la 54ª. Sesión ordinaria, efectuada el 21 de enero de 1917, en los siguientes términos:

"Artículo 102.- La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el Consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones".²³

²² TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit., p. 792.

²³ Idem, p. 859.

Como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1917, y la introducción de los nuevos artículos 21 y 102, la institución ministerial alcanzó una significación importante en el ámbito federal.

En 1919, se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal así como la del Distrito y Territorios Federales, las cuales se ajustan a las disposiciones de la Constitución de 1917, tales leyes fueron la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1919, y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, publicada el 13 de septiembre de 1919, en ambas leyes se considera al Ministerio Público como único depositario de la acción penal.

Con la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal publicada el 7 de octubre de 1929, se le da una mayor importancia a la institución, y se crean departamentos de investigaciones, con agentes adscritos a las delegaciones, sustituyendo a los antiguos comisarios. Se establece como Jefe de la institución, al Procurador de Justicia del Distrito. En el ámbito Federal, se expide la Ley Orgánica reglamentaria del artículo 102 constitucional del Ministerio Público Federal, publicada el 31 de agosto de 1934, quedando al mando de la institución el Procurador General de la República.

En el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 1940, se publicó la reforma al artículo 102 constitucional, en el sentido de que los funcionarios del Ministerio Público sean nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva; por lo que respecta a la facultad que tiene el Ejecutivo de nombrar y remover libremente al Procurador General de la República, se siguió conservando en el artículo 89, fracción II de la Constitución, es decir, dentro del Título referente al Poder Ejecutivo Federal.

En dicha reforma, también se hace mención que para ser Procurador General de la República, se requieren los mismos requisitos que se requieren para ser Ministro de la Suprema Corte, y no Magistrado como se decía en el texto original.

Posteriormente, se expiden en el ámbito local, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, de 31 de diciembre de 1954; la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1971, que entró en vigor en 1972; y la Ley

Orgánica del Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 15 de diciembre de 1977; y la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que rige desde abril de 1996.

En materia Federal, se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 de la Constitución, publicada el 13 de enero de 1942; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de 26 de noviembre de 1955; el 12 de diciembre de 1973, se cambia la denominación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, nombrándola como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, designación con la que actualmente la conocemos, así se expide la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada el 30 de diciembre de 1974; y la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 10 de mayo de 1996, consolidando las atribuciones, organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República.

2. Posición que guarda en el Estado Mexicano.

La Procuraduría General de la República, institución que es presidida por el Procurador General de la República, guarda una determinada jerarquía dentro del sistema jurídico mexicano. Tal ubicación, permite no sólo conocer la posición que tiene en el Gobierno, sino que, además, establece la posibilidad de comprender la importancia del papel que desempeña dentro de nuestra sociedad.

Para poder determinar cual es la posición que tiene actualmente el Procurador General de la República, como titular de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público Federal, dentro de nuestro sistema jurídico, es necesario hacer referencia al concepto de Poder, posteriormente al de división de Poderes, para finalmente comprender cual es esa posición que guarda dentro de nuestro marco legal, así como la importancia de las diversas funciones que realiza.

El doctrinario Rafael de Pina, señala que el poder es un "*conjunto de atribuciones conferidas por la ley a un órgano de autoridad*".²⁴

²⁴ PINA VARA, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. 22ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1996, p. 408.

Por su parte, el autor Mario Melgar Adalid, establece, que *"...la aproximación más certera al poder es la del análisis de la doctrina constitucional. No en vano la doctrina constitucional surge al mismo tiempo que la tesis de la división del Estado. Las constituciones del siglo XVIII, como las de Francia y de los Estados Unidos son la expresión de un pacto sobre el reconocimiento de los derechos individuales, pero también sobre la parte orgánica del Estado que organiza la libertad de los individuos. La organización del Estado es en última instancia, la organización del poder público; la distribución de facultades y competencias configura un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público"*.²⁵

De ahí que se pueda conceptualizar al Poder, como la organización del Estado, configurada en determinados órganos, a los cuales se les ha encargado el desempeño de una serie de actividades, que son de vital importancia en la conducción y manejo del ente estatal.

Otra concepción acerca de lo que es el Poder, es aquella que lo entiende como la capacidad de hacer política. Lo anterior, el Barón de Montesquieu, lo explica de la siguiente manera: *"...las funciones legislativa y ejecutiva se refieren precisamente al poder, toda vez que se tratan de actividades de los dos órganos: el ejecutivo y el legislativo, que ejercen visiblemente el poder, el judicial, por su parte, no es estrictamente poder, en tanto no está ni debe estar vinculado a la política"*.²⁶

De lo anterior, se puede concluir que el Poder es un concepto unitario e indivisible, por lo que debe entenderse a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial como integrantes del mismo, es decir, el poder es único y lo detenta el Estado, sin embargo, para su eficaz ejercicio se hace necesaria la creación de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, a los cuales les corresponde ejercitar una serie de atribuciones específicas. En este orden de ideas, debemos entender al Poder como una división de funciones, que pueden desempeñarse por órganos distintos, los cuales, finalmente, reflejan la unidad del mismo poder.

²⁵ MELGAR ADALID, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal*. 2ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997, p. 2.

²⁶ SECONDAT, Charles Louis, Barón de Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*, vertido al castellano por Siro García del Mazo, Editorial Librería General de V., Madrid, 1906, 2 tomos, p. 119.

Una vez entendido el concepto que ha dado la doctrina de lo que es el Poder, es necesario explicar algunas de las consideraciones importantes sobre el Principio de la división de Poderes.

El Barón de Montesquieu, en su libro el "Espíritu de las Leyes",²⁷ argumenta que para poder hacer efectiva la libertad de la persona humana, es necesaria la separación de poderes, pues sólo así se puede procurar esa libertad. De ahí que el Poder del Estado se separa en tres órganos que son: el ejecutivo, legislativo y judicial, que erróneamente son llamados Poderes, pues recordemos que el Poder es uno sólo, y que los mal llamados "*Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial*", no son más que la separación de las funciones públicas legislativas, administrativas y jurisdiccionales, todo ello tendiente a evitar el abuso de poder y preservar los derechos del hombre en un marco de libertad y legalidad.

Así, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son los encargados de desempeñar el ejercicio del Poder, el cual es único e indivisible.

En este orden de ideas, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"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."

Lo anterior, viene a consolidar la circunstancia de que en nuestro sistema jurídico, el Poder Público es único e indivisible, y que su ejercicio se encuentra distribuido en diversos órganos, a los que legalmente se les han establecido una serie de facultades, todas ellas tendientes al eficaz desarrollo y conducción del ejercicio del Supremo Poder.

En este sentido, constitucionalmente hablando, se advierte que existen tres órganos sobre los cuales se divide el ejercicio del "Supremo Poder", los cuales son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

²⁷ Ídem, p. 273.

Aunque hay algunas corrientes que consideran la existencia de otros "poderes", u mejor dicho órganos Constitucionales distintos a los tradicionales, ya mencionados, ejemplo de ello, lo son el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, y aunque incipiente, la doctrina comienza a reconocer esta situación.

Así, por ejemplo, en Constituciones que hayan abandonado la rigidez de la teoría clásica de la división de poderes, vemos la incorporación de algunas otras instancias de máxima importancia, como es el Tribunal Constitucional, o como son los llamados por algunas constituciones, los organismos constitucionales con autonomía propia.

Existen pues, otros poderes previstos en la Constitución, además de los tres clásicos de la doctrina? ¿qué diremos de estos otros poderes, que no son poderes constituidos? Pienso que la respuesta es clara y se impone ya en aceptación general: sí son y tiene que ser poderes constituidos aclarando que cada poder lo es bajo unas precisas modalidades. Esto es, el Poder Judicial, es poder constituido por unas reglas que son diferentes a las que hacen a los otros poderes.

¿ En cuál de estos poderes podemos ubicar a la institución de la Procuraduría General de la República y su titular ?.

Para estar en condiciones de responder tal pregunta, debemos analizar el marco jurídico existente, que da vida legal a nuestra institución.

Ahora bien, hasta antes de diciembre de 1994, el Procurador General de la República era considerado, entre otras funciones que le son inherentes, consejero jurídico del gobierno en las siguientes áreas: 1. En la promoción de las reformas legales, 2. La opinión que debía dar sobre la constitucionalidad de los proyectos que le enviara el Ejecutivo Federal, 3. Las opiniones jurídicas proporcionables al Presidente de la República o a solicitud de alguna dependencia del Ejecutivo Federal, y 5. En el asesoramiento jurídico al propio Presidente, en reuniones con los titulares de las dependencias públicas federales.

El 31 de diciembre de 1994, se reforma el artículo 102 constitucional, en su último párrafo, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 102.. A.- ...

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley."

En virtud de esta reforma, el Procurador General de la República ya no es el Consejero Jurídico del Gobierno, es decir, ya no es el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, ya que esta función la realiza un funcionario especial que se creó para tal efecto, el cual tiene su fundamento en el propio apartado A del artículo 102 Constitucional.

Derivado de esta situación, el legislador aprobó reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en especial los artículos 1º, 2º y 43. Anteriormente se comprendía a la Procuraduría General de la República como una dependencia del Ejecutivo Federal, parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada. Ahora, su lugar ha sido ocupado por la Consejería Jurídica del Gobierno Federal tal y como se desprende de la lectura de los dos primeros artículos de la citada Ley:

Artículo 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal.

Artículo 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada:

I.- Secretarías de Estado.

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.

De lo anterior, se observa que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Procuraduría no forma parte de la Administración Pública.

Por otra parte, el primer párrafo del propio artículo 102, señala lo siguiente:

"El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo."

Asimismo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 10 de mayo de 1996, en su artículo primero dispone que:

"Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables."

La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables".

En este orden de ideas, se advierte, que conforme a nuestro sistema jurídico, el Procurador General de la República depende del Poder Ejecutivo Federal, el cual tiene la facultad de removerlo libremente.

Otro aspecto relevante, es que el precepto constitucional que da vida a esta Institución que se comenta, como lo es el artículo 102, apartado A, del máximo ordenamiento, se encuentra inmerso dentro del capítulo IV relativo al Poder Judicial. Así las cosas, y a pesar de esta situación un tanto controvertida,

la institución de la Procuraduría General de la República y su titular, se han ubicado en forma extraña, dentro de la estructura gubernamental del Poder Ejecutivo.

3. Representante social.

De conformidad con el artículo 102 Constitucional, el Procurador General de la República es el titular del Ministerio Público Federal y el encargado de la persecución ante los tribunales de los delitos del orden federal, para ello, es necesario tomar en consideración lo señalado en el artículo 21 Constitucional, ya que establece en forma genérica la función del Ministerio Público al señalar: *"La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"*, atribución que abarca dos momentos que hay que distinguir.

El primer momento, se encuentra en la etapa preprocesal denominada de la averiguación previa, la cual se inicia desde el momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho probablemente delictivo, mediante denuncia, acusación o querrela; a partir de ese momento el Ministerio Público tiene que ir preparando un sólido apoyo jurídico basándose en las pruebas de que se allegue y a las investigaciones que realice auxiliado por la policía a su cargo, y así, de esa manera, esté en posibilidades de poder optar por el ejercicio o no ejercicio de la acción penal según proceda, con la cual concluye la etapa investigadora.

3.1. Depositario de la acción penal.

Por acción penal debemos entender, siguiendo al Ministro Juventino V. Castro *"... La actividad procesal que no lleva más fin, que el de llegar a establecer si el derecho punitivo nació para el Estado en un caso concreto que se plantea, distinguiéndola de la pretensión de la sanción, cuando se ha verificado la violación del precepto, correspondiendo ésta exclusivamente al Estado"*.

Es importante señalar que las características de la acción penal, son las siguientes:

Autonomía.- Significa que la acción penal es independiente, tanto del derecho abstracto de castigar, que recae en el Estado, como del derecho concreto de sancionar a un delincuente debidamente particularizado.

Pública.- Es decir, se dirige a hacer valer el derecho público que tiene el Estado a la aplicación de la pena, al que delinquiró.

Oficialidad u Oficiosidad.- Esta consiste, en que el ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano especial del Estado, distinto del órgano jurisdiccional, recayendo en nuestro derecho en el Ministerio Público.

Legalidad.- Es cuando se afirma la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercer la acción penal, cuando se hayan llenado los extremos del derecho material y procesal.

Irrevocable.- Consiste en que una vez que el Ministerio Público ha ejercido acción ante el órgano jurisdiccional no se puede desistir, es decir que cuando el proceso comienza sólo puede tener como fin la sentencia.

Inevitabilidad.- Es decir, que no se puede aplicar ninguna pena sino sólo a través del ejercicio de la acción penal que provoque una acción jurisdiccional.

Indivisibilidad.- Toda vez que abarca a todos los partícipes de la comisión del delito.

Única.- En cuanto que sólo uno es su contenido.

El hecho de que la acción penal por mandato constitucional, sea ejercida solamente por el Ministerio Público, constituye una garantía para los individuos (artículo 21 Constitucional), y que nos lleva al supuesto de que se trata de una institución de buena fe, ya que sólo en los casos en que legalmente proceda, se ejercerá dicha acción, ya que su ejercicio no debe ser caprichoso o arbitrario a juicio del Ministerio Público, encuadrándose aquí la frase de que se debe investigar para detener y no detener para investigar.

Aunque el artículo 21 Constitucional, aparentemente señala que el Ministerio Público tendrá el monopolio en cuanto a la persecución de los delitos, coincido con el Ministro Juventino V. Castro, en el sentido de que no se debe usar el término "Monopolio", ya que por un lado, el mencionado artículo al referirse a la función del Ministerio Público no emplea los vocablos

"exclusividad ni propiedad", términos que si emplea al referirse a la función del órgano jurisdiccional, y por otro lado, encontramos excepciones en la Constitución, facultando a otras autoridades la acción investigadora, tal es el caso de los artículos 97 segundo y tercer párrafo, y 107 fracciones XVI y XVII, relativos, el primero a que la Suprema Corte de Justicia podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros, o a algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o algunas de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia, está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo 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.

El segundo artículo mencionado, se refiere a que la Suprema Corte de Justicia una vez concedido el amparo, podrá consignar directamente ante el juez de distrito correspondiente, a la autoridad responsable que insistiere en la repetición del acto reclamado, o tratarse de eludir la sentencia de la autoridad federal. También cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente.

Casos en que queda claro que por disposición constitucional, no le incumbe perseguirlos el Ministerio Público.

En la etapa de la averiguación previa, hay que subrayar que el Ministerio Público actúa sin limitación, ni subordinación alguna, siendo ésta una característica importante del Ministerio Público y por ende del Procurador General de la República, dándole una plena autonomía de función.

Por lo que se refiere al segundo momento, dicha función es ya en el proceso penal, en que el Ministerio Público es parte, es decir se erige en representante de los intereses de la sociedad y como tal, deberá complementar al órgano jurisdiccional las pruebas necesarias, a fin de que éste pueda cumplir con sus funciones.

En este orden de ideas, es necesario mencionar la circunstancia de que, de acuerdo con la doctrina, existen una serie de diversos principios los cuales

constituyen la parte toral de la Representación Social que se delega en el Ministerio Público, los cuales son: Principio de buena fe, de unidad y jerarquía, indivisibilidad, e irrecusabilidad.

3.2. Principio de buena fe.

Este principio, se apoya en el argumento de que todas aquellas diligencias que realice el Ministerio Público, deben ser apegadas a la ley, para así evitar todo tipo de parcialidades o preferencias, que devengan en una violación al sistema de derecho imperante.

Es decir, tal y como lo señala el autor César Flores Martínez, el Principio de Buena Fe "*...es realizar todas y cada una de las actuaciones conforme a derecho sin la influencia de ninguna fuerza extraña que contravenga el espíritu de la imparcialidad que debe observar el Ministerio Público*".²⁸

Por ello, si bien es cierto el hecho de que esta dependencia posee la función de representante social, esto no implica el que actúe arbitrariamente, pues la circunstancia de que tal institución tenga como propósito esencial la protección y tutela de los derechos de la sociedad, eso no la exime de proceder con estricto apego a la ley. De ahí que todas las actividades desplegadas por ésta, y que se encaminen a la consecución de dicha protección y tutela, deban de ejercitarse de acuerdo con los imperativos jurídicos que rigen nuestro sistema de Derecho.

3.3. Principio de unidad y jerarquía.

Este principio, se apoya en la idea de que el Ministerio Público como una institución que es, debe de integrarse en un órgano único y bajo una sola dirección.

*"Se dice que el Ministerio Público, constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección".*²⁹

²⁸ FLORES MARTINEZ, César Obed. Ob. cit., p. 62.

²⁹ CASTRO, Juventino. El Ministerio Público... Ob. cit., p. 44.

Esa sola dirección, la constituye el Procurador General de la República, de ahí que todos los agentes del Ministerio Público se les pueda considerar tan sólo como una prolongación del titular, ya que la representación es única.

Sin embargo, tal y como lo dice el Ministro Juventino Castro, *"la unidad absoluta de la Institución no se ha logrado en nuestra legislación, pues en el campo federal existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia común la Institución tiene como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal o del Estado de que se trate; e igualmente existe un Procurador General de Justicia Militar"*.³⁰

La situación anteriormente señalada, nos hace pensar que quizá una modificación al artículo 21 de nuestra Carta Magna, en el sentido de una jerarquización técnica que tenga al Procurador General de la República, como jefe principal y común de todo el organismo, sea lo más conveniente y adecuado, para así proveer de unidad a esta dependencia, modificación la cual devenga en una mejor consecución de los fines de aquella.

3.4. Principio de indivisibilidad.

Este principio sustenta que la institución del Ministerio Público, es una sola, a pesar de que realice sus actividades en diferentes adscripciones del país. Es decir, no hay un Ministerio Público para cada adscripción, sino que, como institución que es, los integrantes de ésta son los que la representan en diversos lugares, pero sin dividirse en varias dependencias ministeriales.

De ahí que, cualquiera de sus integrantes puede ejercitar la acción penal o comparecer ante cualquier Tribunal del país, en razón de que representa a una misma institución: el Ministerio Público. No actúan a nombre propio, sino en representación de la indivisible dependencia ministerial.

3.5. Principio de irrecusabilidad.

En razón de este principio, el Ministerio Público se encuentra sujeto a conocer de cualquier asunto que sea sometido a su consideración, sin poder excluirse de conocer algún determinado asunto, pues al ser el representante de

³⁰ Idem, p. 45.

la sociedad esto lo obliga a tomar conocimiento de todos los asuntos de que tenga noticia.

Por todo lo expuesto, se puede llegar a la conclusión de que el Procurador General de la República como jefe del Ministerio Público Federal, es el personero de un Estado, al cual corresponde el *ius puniendi*, que a su vez es el referido al derecho que tiene la Sociedad para castigar las conductas que afecten a su convivencia pacífica. De ahí que, se afirme que el Ministerio Público representa a la Sociedad, porque, es en efecto en ésta, en la que piensa el persecutor de los delitos, en extremo final.

Desgraciadamente la Procuraduría General de la República, ha caído en un enorme descrédito ante la sociedad, gracias a conductas infames de funcionarios que poco a poco corrompen la Institución, dejando de lado los fines más valiosos y nobles para los que fue creada. Ante esta situación, resulta un imperativo improrrogable, el que la institución ministerial mantenga la garantía de una cultura superior y de una muy alta probidad personal, pues sólo así podrá realizar su papel de representante social y vigilante de la legalidad, de una manera eficaz y totalmente imparcial, cuya exigencia y cumplimiento se ha convertido en uno de los reclamos más frecuentes de nuestros días.

4. Coadyuvante en los medios de control de constitucional.

En este apartado, haré una breve mención de los llamados medios de control Constitucional, y la intervención que en algunos de ellos tiene el Procurador General de la República.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser la norma fundamental del Estado Mexicano, debe ser obedecida tanto por las autoridades que emanan de ella, como por los gobernados, sin excusa alguna, obedeciéndose así el Principio de Supremacía de la Constitución, cuya vigencia se establece en el artículo 133 de la misma, y que a la letra dispone:

"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 ..."

En este sentido, surge la necesidad de establecer una serie de diversos mecanismos de control, los cuales tienen como objetivo esencial el que las disposiciones constitucionales sean acatadas inexorablemente por todas las autoridades, ya sean éstas del orden federal, estatal o municipal, o bien, pertenecientes al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial. Sin embargo, en varias ocasiones, dichas autoridades no acatan los dispositivos contenidos en nuestra Carta Magna, por lo que el propósito de tales medios de control será el de resarcir la violación cometida por estas autoridades, obedeciendo así los mandatos contenidos en nuestra Ley Fundamental. Por ello, a estos medios de control se les ha dado el carácter de constitucionales, por estar contemplados en la propia Constitución, y puede considerarse que son creados como una defensa jurídica ante la eventual o inminente expedición de una ley o acto violatorio para la Constitución Federal, manteniendo así vigente el Principio de Supremacía y eficacia de la Norma Constitucional.

El profesor Alberto del Castillo del Valle, define dichos medios de control como: *"aquellos procesos instituidos y debidamente previstos en la misma constitución, encaminados a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que estén de acuerdo con la Ley Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido tal requisito (el apego a la Constitución por parte de las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones), se declarará su contrariedad con el texto de esa ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer el juicio de constitucionalidad."*³¹

A continuación, describiré aquellos medios de control constitucional donde no interviene el Procurador, y posteriormente señalaré los medios de control donde su intervención es importante.

Es nuestra propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que establece diversos medios de control constitucional, los cuales según la doctrina se han dividido en dos clases: políticos y jurisdiccionales.

³¹ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. *La Defensa Jurídica de la Constitución*. Editorial Duero, S.A. de C.V, México, 1994 p. XXIII del prólogo.

4.1. Medios de control constitucional de carácter político.

Con respecto a los medios de control constitucional de orden político, se puede decir, que éstos poseen las características siguientes:

I.- La preservación de la Constitución, se encomienda ya sea a un órgano distinto de los tres poderes del Estado, o bien a alguno de éstos. En el caso particular del sistema jurídico mexicano, se observa que estos medios no son realizados por autoridades judiciales, sino más bien, por aquellas pertenecientes ya sea al Poder Ejecutivo o al Legislativo, según sea el caso.

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

III.- Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso, entre la parte peticionaria y aquel a quien se le atribuye el acto o ley atacados.

IV.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos absolutos o erga omnes.³²

Una vez indicadas las características de estos medios de control constitucional de naturaleza política, se procederá a explicar en qué consiste cada uno de dichos medios, y al efecto se observa que son los siguientes:

4.1.1. Derecho de veto.

De acuerdo con el artículo 72 de la Carta Magna, se le otorga al Presidente de la República, la facultad en virtud de la cual éste puede objetar una iniciativa o proyecto de ley o reformas a ésta, que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en los incisos a), b) y c) del artículo 72, que los proyectos aprobados por la Cámara de Origen y la Cámara Revisora (Cámara de Diputados o la de Senadores, según sea el caso), pasarán al Ejecutivo Federal, quien puede formular observaciones a las iniciativas de ley o proyectos de

³² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicana*, 10ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1996, p. 784 y siguientes.

reforma, en todo o en parte, devolviéndose entonces que tales observaciones a la Cámara de Origen, para que así el proyecto en cuestión sea nuevamente discutido por esta Cámara, y si es confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. En el caso de que la iniciativa o proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del número total de voto, dicho proyecto se pasará otra vez al Ejecutivo, quien, en caso de aprobarlo, lo promulgará.³³

Por lo anterior, puede considerarse al derecho de veto como un medio de control constitucional político, pues es mediante dicho veto, que se defiende a nuestra Ley Fundamental de todas aquellos proyectos de leyes o iniciativas de reformas que sean contrarias o vayan más allá de lo previsto por la propia Carta Magna, documento jurídico supremo en nuestro país.

4.1.2. Juicio político.

Este procedimiento, cuya regulación se encuentra establecida en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como propósito el sancionar a todas aquellas autoridades, que con su actuar se han apartado de su actividad reconocida por la ley. Así, el juicio político se constituye como uno más de los medios de control constitucional de carácter político, el cual tiene como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Asimismo, para la aplicación de estas sanciones, la Cámara de Diputados procederá a realizar la acusación de que se trate ante el Senado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados, después de haberse realizado el procedimiento respectivo, en cuya audiencia deberá de estar presente el inculpado. Conociendo de la

³³ "El profesor español Santa María de Paredes, afirma que el veto no es otra cosa que la sanción en sentido negativo. [...] Conceder al Monarca o al Presidente de la República la facultad de suspender indefinidamente la publicación de las leyes equivale a otorgarle la función legislativa, permitiendo que sobreponga su voluntad a la de la Nación en la declaración del derecho; por esto es inadmisibles el veto absoluto. No así, el veto suspensivo, el cual es necesario, porque puede darse el caso de que los parlamentos se aparten de la opinión pública, o den leyes sin preocuparse de las dificultades para su aplicación práctica, o se separen del espíritu de la Constitución o infrinjan prescripciones que mantienen la armonía de los poderes públicos. Y cuando esto suceda, el jefe del Estado obrará racionalmente suspendiendo la publicación de la ley, hasta tanto que el país manifieste en unas nuevas elecciones su conformidad o desacuerdo con la decisión parlamentaria. De esta manera, el jefe del Estado, lejos de oponerse a la voluntad nacional, será su más firme garantía contra el abuso, negligencia o la impremeditación de una cámara". Citado por PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 496 y 497.

acusación el Senado, el cual se erigirá en jurado de sentencia, resolverá lo conducente, aplicando al efecto la sanción que corresponda, mediante la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez que se hayan realizado las diligencias necesarias y estando presente el acusado. Tanto las declaraciones como las resoluciones provenientes de la Cámara de Diputados y de Senadores, tienen, por mandato constitucional, el carácter de inatacables.

Por todo esto, el denominado juicio político constituye uno más de los medios de control constitucional de naturaleza política, pues a través de dicho procedimiento se combate los actos provenientes de aquellas autoridades las cuales, desacatando los mandatos de la Norma Fundamental, se apartan de sus atribuciones conferidas en el propio normativo constitucional.

4.1.3. Comisión de Derechos Humanos.

De acuerdo con lo previsto en el numeral 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión como las legislaturas de cada Entidad Federativa, en el ámbito de sus respectivas competencias, claro está, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el sistema jurídico mexicano. Dichos organismos de protección han sido denominados como Comisiones de Derechos Humanos, las cuales se encargan de recibir, atender y conocer de todas aquellas quejas que se realicen en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, que sean considerados como violatorios de los derechos humanos, y que provengan de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial Federal, (pues tratándose de este Poder, se encuentra instaurado el Consejo de la Judicatura Federal). Ante esta situación, estas Comisiones se encuentran facultadas para formular recomendaciones de índole pública, no vinculatorias u obligatorias, así como denuncias o quejas ante las autoridades correspondientes. Sin embargo, por disposición constitucional, estos organismos no pueden conocer de asuntos en materia laboral, electoral y jurisdiccional.

Como se puede advertir, la Comisión de Derechos Humanos, es otro de los medios de control constitucional de carácter político no vinculatorio, a cuyo encargo se encuentra la salvaguarda de los derechos humanos consagrados a rango constitucional, pues en caso de que la autoridad realice u omite algún acto con el cual se lesione los derechos individuales de las personas, las

Comisiones de Derechos Humanos se encuentran facultadas para realizar las recomendaciones que estime pertinentes, o bien, denunciar tales hechos violatorios ante las autoridades que corresponda.

4.1.4. Procedimiento de reformabilidad a la constitución.

Dicho procedimiento, puede también ser considerado como un medio de control constitucional, en virtud de que se establece expresamente en el artículo 135 de la Carta Magna Federal, que para ser adicionada o reformada ésta, se necesita del Congreso de la Unión, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, más el voto de aprobación de las legislaturas de cada una de las Entidades Federativas. Esto es, a diferencia del proceso de reforma a las leyes, respecto de las cuales se requiere de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, siempre y cuando se reúna el quórum para poder sesionar, sin necesidad del voto de aprobación de los Estados de la República Mexicana, las reformas o adiciones que se quieran realizar a la Constitución Federal, inexorablemente requieren de la votación de las dos terceras partes ya indicada, más la aprobación de las Entidades Federativas del país, por lo que de todo esto se desprende que el aludido procedimiento de reformas constitucionales, se instaura como uno más de los medios de control y defensa constitucional, pues para poder modificar la Ley Fundamental, es indispensable obtener determinado número de votos por parte de los miembros del Congreso de la Unión, más la aprobación de cada uno de los Estados que conforman a nuestra Nación.

Por lo hasta aquí señalado, en dichos medios de control de carácter político no interviene el Procurador General de la República, sino únicamente aquellos facultados expresamente por la propia Constitución como lo son la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión de Derechos Humanos, el Jefe del Ejecutivo Federal y las Legislaturas de los Estados.

4.2. Medios de control constitucional de carácter jurisdiccional.

Además de los medios de control de naturaleza política, carácter con el que se les ha identificado dado que no son llevados a cabo por autoridades judiciales, existen otros medios de control, los cuales son considerados de

índole jurisdiccional,³⁴ en atención a las características que poseen éstos, y que son las que se exponen a continuación:

I.- La protección constitucional, se confiere al órgano judicial y, por ende, a las autoridades judiciales con facultades expresas para ejercerla.

II.- La petición de inconstitucionalidad, incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto autoritario, sufre un agravio en su esfera de derechos; excepción hecha en las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

III.- Ante el órgano judicial se substancia un procedimiento contencioso, entre el sujeto agraviado y el órgano de autoridad de quien provenga la ley o acto impugnado, excepción hecha de las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

IV.- Las resoluciones que emita el órgano judicial sólo tienen efectos en relación con el sujeto peticionario, no surte efectos erga omnes o absolutos. La excepción se encuentra en las Controversias Constitucionales y Acciones de inconstitucionalidad, en donde la resolución puede tener efectos generales.³⁵

En este orden de ideas, se consideran como medios de control constitucional de carácter jurisdiccional, los siguientes:

4.2.1. Juicios o recursos constitucionales en materia electoral.

Previstos y regulados por el artículo 99 de nuestra Ley Fundamental, constituyen un medio de control jurisdiccional, toda vez que son substanciados por autoridades del orden judicial, específicamente por el Tribunal Electoral, órgano integrante del Poder Judicial de la Federación.³⁶

Estos juicios y recursos en materia electoral, donde no interviene el Procurador General de la República, tienen como objeto resolver las controversias que se susciten en los juicios electorales, o bien, por resoluciones

³⁴ Cfr. NAZAR SEVILLA, Marcos A. *Control Constitucional*, 2ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1998, p. 119 y siguientes.

³⁵ Ver BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit., p 804.

³⁶ Cfr. artículo 4º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de 1996.

de la autoridad electoral que sean consideradas como violatorias de los preceptos de la Constitución.

En este sentido, debe señalarse que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, y que puede ser considerada como el ordenamiento jurídico de la materia tratándose de juicios o recursos en materia electoral, tiene como propósito principal, desarrollar la diversa reglamentación procedimental ha seguir en la substanciación de estos juicios y recursos electorales citados, todo ello tendiente a lograr que los actos y resoluciones emitidas por las autoridades en materia electoral, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, que norman el sistema jurídico mexicano. Ante ello, este mismo ordenamiento legal, establece que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, se encuentra integrado por:

a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y

e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.³⁷

4.2.2. Juicio de amparo.

En estos juicios, existe una importante intervención del Ministerio Público Federal y de su titular el Procurador. El juicio de amparo no es un medio directo de defensa de la constitucionalidad, en virtud de que defiende a

³⁷ Cfr. Artículo 3° de la ley citada.

los particulares frente a los actos del Estado, protegiendo de forma secundaria e indirecta la Constitución, es decir el juicio de garantías, denominación con la que también se le conoce al juicio de amparo, se ha instaurado con el objetivo fundamental de proteger y tutelar las garantías individuales de los gobernados, las cuales se encuentran contempladas por nuestra Constitución Federal. Así, el amparo, tiende a resarcir el daño ocasionado por algún acto autoritario en detrimento del gobernado, y, si fuere posible, volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación sufrida.

No debe olvidarse, el hecho de que este medio de control constitucional, fue establecido por primera vez en el Acta Constitutiva y de Reformas del año de 1847, en cuyo numeral 25, preveía:

"Artículo 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que lo motivare"³⁸

En la actualidad, el juicio de amparo mexicano constituye la última instancia impugnativa de la mayor parte de los actos jurídicos, ya sean materialmente jurisdiccionales, administrativos o legislativos, tutelando así de manera íntegra el Estado de Derecho contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que dichas infracciones se traduzcan en una afectación actual o inminente, personal y directa a los derechos fundamentales de un gobernado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, y que se encuentra actualmente vigente, establece la figura del amparo, en sus artículos 103 y 107 de ésta, disponiendo que el juicio de garantías es procedente:

1. - Tratándose de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales de los gobernados.

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. cit., p. 475.

2. - Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de las Entidades Federativas, o bien, la esfera de competencia del Distrito Federal, y

3. - Por leyes o actos de autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Cabe hacer mención, con respecto a estas dos últimas hipótesis, lo relativo a que para que sea procedente el juicio de amparo, es necesario que con tal invasión de esferas de competencia se afecten garantías individuales del gobernado, pues en caso contrario, esto es, que no se conculquen éstas, no se estará en posibilidad de promover el juicio de garantías, sino una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, según sea el caso, la que será promovida por el órgano de autoridad respectivo.

El Juicio de Amparo, a su vez, puede clasificarse en dos tipos: amparo directo y amparo indirecto. Ambos, se constituyen como instrumentos tuteladores de todo el orden jurídico nacional, persiguiendo con ello mantener el equilibrio entre el ejercicio del poder y de la libertad, en aras del bienestar común; su objeto, es restituir al gobernado en el goce de la garantía violada por un acto ilegal de autoridad.

En materia de amparo intervienen cuatro elementos procesales. El artículo 5 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las partes en el juicio constitucional:

I. El agraviado o agraviados. - Es el particular que se duele de haber sufrido un detrimento en su esfera jurídica.

II. La autoridad responsable. - Conforme al artículo 11 de la Ley de Amparo, es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

III. El tercero o terceros perjudicados. - Es cualquier otro particular que tiene un interés jurídico contrario al del quejoso en el juicio de amparo, interviniendo en él como solidario de las autoridades responsables con la intención que se niegue el amparo al quejoso, o cuando menos de que

se sobresea en el juicio de garantías.

IV. El Ministerio Público Federal.- Está legitimado para poder intervenir con las cuatro calidades a que se refiere el artículo 5 de la Ley de Amparo, es decir, el Ministerio Público federal puede intervenir en lo juicios de amparo como agraviado, como autoridad responsable, como tercero perjudicado, y como representante del interés público.

Con base en la fracción citada, el Procurador General de la República, tiene la facultad de interponer amparo, como parte agraviada, con fundamento en lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 102 Constitucional, el cual dispone que debe intervenir en todos los negocios en que la federación sea parte; así mismo la fracción V inciso c), segundo párrafo del artículo 107 del máximo ordenamiento, dispone que las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles federales podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales. Por su parte el artículo 9 de la citada Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales, podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

*"El Procurador General de la República puede actuar como tercero perjudicado, como representante de la Federación, en aquellos casos en que se puedan afectar los intereses patrimoniales de ella con la concesión del amparo a un quejoso, pudiendo en tal forma el Procurador llevar a cabo la defensa de dicho patrimonio en riesgo de lesión."*³⁹

También el Procurador General de la República, así como los funcionarios que de él dependen, los Agentes del Ministerio Público que intervienen en la averiguación previa, en el proceso penal, y los agentes de la Policía Judicial (Ministerial), Federal, pueden intervenir en los juicios de amparo señalados como autoridades responsables.

Por su parte la fracción XV del artículo 107 constitucional señala que *"el Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo;*

³⁹ CASTRO, Juventino. *El Ministerio Público* ..., ob. cit., p. 187.

pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público."

Otra facultad y obligación que la Ley de Amparo le confiere al Ministerio Público Federal, es la de procurar la pronta y expedita administración de justicia. El artículo 157 de la ley que se comenta, ordena en su primer párrafo que *"Los jueces de Distrito cuidarán de que los juicios de amparo no queden paralizados, especialmente cuando se alegue por los quejosos la aplicación por las autoridades de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia, salvo los casos en que esta ley disponga expresamente lo contrario."* A continuación el segundo párrafo del artículo establece que *"El Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición, principalmente en los casos de aplicación de leyes declaradas jurisprudencialmente inconstitucionales, y cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad, o entrañe deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal."*

Por lo anterior, podemos observar que el Ministerio Público se encuentra vinculado con el órgano jurisdiccional regulando el procedimiento, no con las demás partes que intervienen en el juicio, sino con el Juez.

Existe otra obligación para el Ministerio Público en el Juicio de Amparo, y donde también se encuentra vinculado con el órgano jurisdiccional. Dicha obligación se encuentra contenida en el artículo 113 de la Ley de Amparo, que indica que *"no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición."*

Otra función del Procurador General de la República en los juicios de Amparo, se contiene en el numeral 197 y 197-A, del citado ordenamiento, mismo que señala la atribución que tiene el Procurador para denunciar la existencia de tesis de jurisprudencia contradictorias, por criterios tomados en las distintas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

El Procurador también puede Solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conozca de amparos en revisión, cuando dicho juicio tenga características especiales, lo anterior con base en el dispuesto por la fracción V del artículo 107 constitucional, y 84 fracción III de la Ley Reglamentaria, donde se contempla la llamada facultad atrayente de la Suprema Corte.

Por lo hasta aquí expuesto, podemos señalar las principales funciones del Ministerio Público Federal en los Juicios de amparo, además de ser una parte importantísima en los mismos, pues actúa como un regulador del procedimiento y a la vez como parte procesal, *"en vigilancia del Interés Público y del derecho objetivo:"* ⁴⁰

- a) Interviene para resguardar y velar por la integridad del orden constitucional.
- b) Debe vigilar que los juicios de amparo no se detengan.
- c) Debe vigilar que las sentencias de amparo se cumplan aun en contra de intereses ilegítimos.

4.2.3. Controversias constitucionales.

Otro medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, en el que interviene el Procurador General de la República, son las llamadas Controversias Constitucionales, estas se encuentran previstas en el artículo 105 constitucional en su fracción I, y son reguladas por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ministro Juventino Castro, las define así: *"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 ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que*

⁴⁰ Idem, p. 187.

se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política."⁴¹

La fracción I del artículo 105 Constitucional, señala las partes que pueden plantear la Controversia Constitucional:

- 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, sea 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.*

Si bien es cierto que dicha fracción no contempla al Procurador General de la República como una de las partes que pueden intervenir en las Controversias Constitucionales, es el tercer párrafo del artículo 102 apartado A de nuestra Constitución, que establece: *"El procurador general de la república intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta constitución."*

Por su parte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su numeral 10 las partes en las controversias constitucionales:

"Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales :

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;*
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere*

⁴¹ CASTRO, Juventino. *El Artículo 105 Constitucional*. 2da edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997, p.61.

emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

Abundando lo anterior, el artículo 28 de la Ley reglamentaria, dispone que:

"Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

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

Por lo anterior, se concluye que en estos procedimientos constitucionales, se da una intervención oficiosa y obligatoria al Procurador General de la República.

4.2.4. Acciones de inconstitucionalidad.

Otro medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, en los que interviene el Procurador General de la República, son las acciones de inconstitucionalidad, cuyas particularidades desarrollaré en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

“LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”

1. El artículo 105 constitucional.

La fracción primera del artículo 137 de la Constitución de 1824, disponía que una de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, era conocer de las diferencias que pudiera haber de uno a otro Estado de la Federación. Esta atribución, se reprodujo tanto en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, como en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 23 de noviembre de 1855.

Años más tarde, el Constituyente de 1857, propuso en un principio, dejar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer, desde la primera instancia, de las controversias que pudieran suscitarse entre dos estados de la República y de aquellos en que la Unión fuera parte, además de las que se relacionaran con los tratados celebrados por la autoridad federal.

Por lo anterior, la redacción del artículo 98 de la Constitución de 1857, quedó de la siguiente manera:

“Corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento desde la primera instancia, de las controversias que se susciten de un estado con otro y de aquellas en que la Unión fuera parte.”⁴¹

Esta redacción, no sufrió reforma alguna durante la vigencia de la Constitución de 1857.

Es hasta el año de 1916, en ocasión del proyecto de Don Venustiano Carranza, específicamente el artículo 104 del proyecto, que en el grupo de atribuciones que consideró correspondían a la Suprema Corte de Justicia, propuso en relación con las controversias que pudieran surgir entre dos o más estados o entre los poderes de un mismo estado, cuando éstas provinieran con motivo de sus funciones o se refiriesen a la constitucionalidad de sus actos, que fuese el poder Judicial federal, quien las examinase y dictara la resolución

⁴¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p 248.

precedente, siempre en última instancia; agregándose también que a dicho poder competiría conocer de los conflictos entre la Federación con uno o más estados y de todos aquellos en que la Federación fuera parte.

En la sesión del 22 de enero de 1917, se sometió a discusión el proyecto. Ahí, algunos Diputados pretendieron que la Suprema Corte, conociera asimismo de las controversias de orden político que pudieran presentarse entre los poderes locales de un estado, pero a ello, se opusieron los Diputados Paulino Machorro Narváez e Hilario Medina, quienes señalaron en contra de la propuesta, que si bien era cierto que al discutirse las facultades del Senado de la República se había prohibido a este órgano del Congreso de la Unión, conocer de los conflictos políticos de los poderes de un estado, por no resultar de su incumbencia, tampoco era a la Suprema Corte, a quien competía su conocimiento, porque ni siquiera las cuestiones de constitucionalidad por motivos políticos que surgieran en una entidad federativa, podían quedar incluidas en este apartado o en otro correspondiente al Poder Judicial de la Federación, por tratarse de actos no judiciales.

Los Diputados señalaron que la Suprema Corte, debe conocer de materias de naturaleza constitucional en las que esté facultada para decir la última palabra, evitando toda controversia política, aun cuando sean políticas y constitucionales al mismo tiempo, pues debe ser ajena su participación tanto en unas como en otras por corresponder al juicio político a secas.

A este debate, se debió que al texto presentado se le agregara la palabra *sólo*, suprimiéndose la conjunción copulativa "o" para dar precisión a los únicos casos en que la Suprema Corte, puede tener intervención tratándose de los poderes de los estados, si el conflicto versa sobre la constitucionalidad de sus actos.

En virtud de lo anterior, el texto del artículo 104 del proyecto, pasó a ser el texto del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se publicó el 5 de febrero de 1917, quedando el artículo 105, redactado de la siguiente forma:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Posteriormente, el 19 de noviembre de 1965, la Cámara de Senadores propuso una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución, entre ellos, al artículo 105. La iniciativa proponía lo siguiente:

"PROYECTO DE LEY DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 94, 98, 102, 104 FRACCION I, 105 Y 107 FRACCIONES II, SEGUNDO PARRAFO, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO QUINTO.-Se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes.

ARTICULO 105.-Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y entre la Federación y uno o más Estados.

Finalmente, las modificaciones propuestas a los artículos 102 y 105 obedecen, la primera a que se estima conveniente que la intervención personal del Procurador General de la República en los casos en que la Federación sea parte y en los de los diplomáticos, sea potestativa y no obligatoria, porque en muchos de esos casos el interés del Gobierno Federal no exige que su consejero jurídico intervenga en persona, y la segunda, que suprime del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia las controversias en que sea parte la Federación, al propósito fundamental que se persigue de reducir la amplísima esfera de competencia actual de la propia Suprema Corte."⁴³

El 18 de noviembre de 1966, se sometió a discusión en la Cámara de Senadores, donde el Senador Andrés Serra Rojas, al hacer uso de la palabra señaló:

"El texto vigente del 105 reconoce como de la competencia exclusiva de la Suprema Corte los casos en que la Federación es parte. La Iniciativa suprimió los casos en que la Federación es parte y se aducía como razón que llevaba un número de asuntos a la Suprema Corte, en los que había cosas insignificantes que se planteaban junto a un asunto de capital importancia. Y ahí encontramos nosotros la solución. Era necesario distinguir los asuntos que tenían alguna trascendencia para México de aquellos asuntos que no tenían ninguna trascendencia. De manera que, no tuvimos ningún inconveniente en volver a aceptar los casos en que la Federación es parte y señalar dos caminos, según la importancia de estos conflictivos: los asuntos de poca monta comenzaban en los Juzgados de Distrito y acababan en los Tribunales Colegiados. Los asuntos que

⁴³ Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por la Cámara de Senadores, el 19 de noviembre de 1965.

revestían una importancia trascendental y grave, esos asuntos seguían hasta la Suprema Corte, con la circunstancia de que la Suprema Corte también puede tener influencia sobre los asuntos pequeños, procurándose encausar debidamente la jurisprudencia.”⁴⁴

Aprobada en lo general y en lo particular, por unanimidad de 53 votos, el proyecto de reformas pasó para su discusión, a la Cámara de Diputados.

El 13 de diciembre de 1966, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de 178 votos, la reforma del artículo 105 Constitucional.

La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1967, quedando el artículo 105 Constitucional, de la siguiente manera:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Dicha reforma, otorgó la facultad al Congreso de la Unión, para determinar de las controversias en que la federación es parte, cual debían ser del conocimiento de la Corte.

Más tarde, el 6 de julio de 1993, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas constitucionales, cuyo tema central era una reforma integral a la organización política del Distrito Federal:

“Para los efectos constitucionales y por instrucciones del ciudadano Presidente de la República, con el presente envío a ustedes iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASÍ COMO EL TÍTULO QUINTO, SE ADICIONA UNA FRACCIÓN IX AL ARTÍCULO 76 Y UN PRIMER PÁRRAFO AL ARTÍCULO

⁴⁴ Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Senadores, como Cámara de origen, el 18 de noviembre de 1966.

119 Y SE DEROGA LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo único. Se reforman los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII y XXIX - H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89 fracción II; 104, fracción I - B; 105; y 107, fracción VIII, inciso a; la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente y, se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados o el Distrito Federal, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

Con respecto a los artículos 105 y 107 fracción VIII inciso a, se proponen las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal.”⁴⁵

Dicha iniciativa, pasó para su discusión a la Cámara de Diputados el 3 de septiembre de 1993. Ahí, el Diputado del Partido Acción Nacional, Daniel Garza Gutiérrez, señaló que el día 24 de julio de ese año, su partido había presentado ante el pleno, una iniciativa de adición al artículo 105:

“Como se habrán dado cuenta, señoras y señores diputados, nuestra propuesta con respecto a la presentada por el Ejecutivo Federal incluye al municipio como entidad gubernamental que debe tener derecho de dirimir sus diferencias ante la Suprema Corte de Justicia en caso de invasión por parte del Gobierno Federal, cualquiera de sus poderes y también con los estados, Distrito Federal y otros municipios.

Nuestra propuesta sustituye el actual término de Federación por “Gobierno Federal y cualquiera de sus poderes”, porque la Corte ha sostenido el criterio de que la Federación comprende los tres poderes federales y con fundamento en esta tesis ha fallado en contra de las entidades federativas, cuando éstas han

⁴⁵ Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, el 6 de julio de 1993.

*impugnado acciones violatorias de la Constitución en contra solo del Poder Ejecutivo o del Senado.*⁴⁶

Por su parte, el Diputado Juan de Dios Lozano, al hacer uso de la palabra afirmó lo siguiente:

"No es acertado afirmar que Acción Nacional pretenda, con el planteamiento del artículo 105 constitucional, que se tenga el derecho de amparo para los municipios como entidades públicas. El amparo, señoras y señores diputados, el amparo solamente lo puede solicitar el gobernado.

A lo que hace referencia el artículo 105, es no al amparo, señoras y señores, a la controversia constitucional en la cual sí puede intervenir, como lo dice el 105, el pleno de la Corte, cuando exista conflicto entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo Estado, etcétera.

Ya hay jurisprudencia definida, por ejemplo, hasta este momento, que en el caso del Distrito Federal no es la Corte la que puede conocer del recurso de revisión en caso de reglamentos inconstitucionales, sino los tribunales colegiados cuando hubiera amparo, pero aquí estamos hablando, señoras y señores, de la controversia constitucional y cuando un municipio como entidad pública, como autoridad pide amparo, evidentemente que el amparo se sobresee, evidentemente que el amparo no procede, señoras y señores, porque no es gobernado, es autoridad. Entonces, es necesario darle un cauce, darle una salida cuando existan controversias con los municipios y la salida que planteamos no es como dijo el señor diputado, el amparo, sino la controversia constitucional.

*Entonces, señores, la precisión aunque podamos discrepar de la solución, no es la que se nos atribuye. Nosotros no hablamos del amparo, hablamos de la controversia constitucional. Gracias.*⁴⁷

La iniciativa se aprobó en lo general y particular, por 319 votos, por lo que pasó al Senado para su discusión.

El 9 de abril de 1993, la Cámara de Senadores aprobó sin más discusión, la iniciativa de reformas constitucionales, con una votación de 47 a favor y uno en contra.

⁴⁶ Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Diputados, como Cámara de origen, el 3 de septiembre de 1993.

⁴⁷ Ídem.

La nueva redacción del artículo 105 Constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993, en los términos siguientes:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Esta reforma, le otorgó una competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos.

1.1. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996.

El 14 de julio de 1994, el entonces candidato a la presidencia de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, pronunció un discurso en el teatro "Degollado" de la Ciudad de Guadalajara, con motivo de la clausura del "Foro Nacional de Justicia y Seguridad", en el que a través de diez puntos, dio a conocer sus propuestas sobre estos temas:

1. Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública.
2. Mejoramiento de la administración de los cuerpos de seguridad pública.
3. Eficiente coordinación policial.
4. Una gran campaña de prevención del delito.
5. Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.
6. Modernización del Ministerio Público.
7. Reforma integral del Poder Judicial.
8. Independencia de los jueces y calidad en la impartición de la justicia.

9. Garantizar el acceso a la justicia para todos.

10. Mecanismos efectivos para el control de los actos de autoridad.

El 1 de diciembre de 1994, el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, anunció que en días siguientes, enviaría al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad pública, procuración de justicia y administración de justicia.

Esta reforma, se aprobó casi en los mismos términos en que fue presentada y se le conoce como la Reforma Judicial.

Dicha iniciativa, en el tema que nos interesa, señala lo siguiente:

"ARTICULO UNICO.- Se adicionan tres párrafos al artículo 21; se restablece la fracción XXIII del Artículo 73; se reforma la fracción II y se deroga la V del artículo 79; se reforman las fracciones II, III, XVI y XVIII del artículo 89; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo y noveno del Artículo 94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo, del Artículo 95; se reforma el Artículo 96; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, séptimo y onceavo, y se deroga el párrafo tercero, hecho lo cual se recorre la numeración, del Artículo 97; se reforma el Artículo 98; se reforma el Artículo 99; se reforma el Artículo 100; se reforma el Artículo 101; se reforman los párrafos primero y tercero del Artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del Artículo 103; se reforma la fracción IV del Artículo 104; se reforma el Artículo 105; se reforma el Artículo 106; se reforman las fracciones VIII párrafo primero; XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI, del Artículo 107; se reforma el párrafo tercero del Artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del Artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del Artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración, del Artículo 116; se reforma la fracción VII del Artículo 122 y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del apartado B del Artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

1.- 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 Cámara 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;*

i).- *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos;*

j).- *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, y*

k).- *Dos órganos del Distrito Federal o dos municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos, y*

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

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

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

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

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

b).- *El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;*

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

d).- *El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y*

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

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

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

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

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

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas

locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional."

"Las acciones de inconstitucionalidad"

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. 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. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución."⁴⁸

El 17 de diciembre, de ese mismo año, la iniciativa de reformas se sometió a discusión en la Cámara de senadores.

En ese acto, el Senador Amador Rodríguez Lozano, al hacer uso de la palabra, expresó:

"Los mexicanos hemos elegido conscientemente a la Constitución como el instrumento regulador de nuestros intereses y de los caminos para tutelarlos. También es la Constitución el instrumento para el cambio político y social, porque nuestro pacto da espacios ciertos para que al amparo de la ley, los ciudadanos adecuemos las instituciones a nuestra realidad. Pero de poco serviría un marco constitucional si no existen los instrumentos legales que garanticen su cumplimiento. El principio de legalidad y estricto apego a la Constitución de todo acto de autoridad representa un anhelo de todos

⁴⁸ Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el ejecutivo federal, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio de la Cámara de Senadores.

*los mexicanos. Por ello, atendiendo a un viejo reclamo de un importante sector de juristas mexicanos, la iniciativa presidencial instituyó la declaración, generalidad de inconstitucionalidad.*⁴⁹

Por su parte, el Senador por el Estado de Campeche, Guillermo del Rio Ortigón, del Partido de la Revolución democrática, al exponer su postura, señaló que los Senadores de su partido votaban en lo general y en lo particular, en contra de la iniciativa.

Por otro lado, el Senador por el Estado de Colima, Natividad Jiménez Moreno, del Partido Acción Nacional apuntó:

“Nosotros consideramos que el control de la constitucionalidad es uno de los asuntos importantes, que también se contemplan en la presente iniciativa. Al efecto, se menciona que con el voto de 8 ministros, para efectos constitucionales en controversias, éstas tendrían efectos generales. Este principio ha sido de los más discutidos, uno de los más debatidos por diferentes doctrinarios en cuanto si se conserva solamente que las ejecutorias de la Suprema Corte y la Jurisprudencia quede solamente en efectos particulares o en efectos generales.

Asentamos, nosotros, que ese es un paso que viene a producir mayor seguridad jurídica en los gobernados; pero también consideramos que del 45 por ciento que se proponía en la iniciativa, inicialmente, al 33 por ciento que queda para la acción de la inconstitucionalidad a los órganos legislativos, sean federales o locales, consideramos que aún es alto.

Toda vez, que también tenemos la consideración de que esta acción de inconstitucionalidad, debe ser considerado un derecho de minoría legislativa.”⁵⁰

Por lo anterior, los Senadores de Acción Nacional votaron a favor de la iniciativa.

El Senador Félix Salgado Macedonio, comentó que era absurdo excluir las leyes electorales, a la revisión de su constitucionalidad, por lo que consideró que era un mensaje claro por parte del PRI, y del Doctor Ernesto Zedillo, no reformar a fondo el sistema electoral.

⁴⁹ Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Senadores, como Cámara de origen, el 17 de diciembre de 1994.

⁵⁰ Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Senadores, como Cámara de origen, el 17 de diciembre de 1994.

Finalmente, el proyecto de reformas fue aprobado por unanimidad, por lo que pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales, el día 21 de diciembre de 1994.

En la correspondiente discusión de la iniciativa de reformas, los Diputados Amado Cruz Malpica del Partido de la Revolución Democrática, Humberto Meza Galván del Partido Revolucionario Institucional y Alejandro González Alcocer del Partido Acción Nacional, fueron los encargados de discutir en lo particular el apartado correspondiente a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Por su parte, el Diputado José Mauro del Sagrado Corazón González Luna, por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática emitió un voto particular:

"Control de la constitucionalidad. Tocante a los mecanismos propuestos en materia de control de la constitucionalidad, manifestamos nuestra oposición a los requisitos de quórum previstos para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de las normas, tanto por la legislatura federal como las locales, porque ello representa un consenso difícil de cumplir, por ende, proclive a convertir esto en letra muerta.

Se trata de que de un 33% de los miembros de cada cámara, se trata de un porcentaje del 33%. Porcentaje que puede representar incluso un número mayor de legisladores que el necesario para aprobar la ley impugnada, habida cuenta de que el quórum es de la mitad más uno.

Resulta mucho más coherente un requisito de una cuarta parte para por cámara, ya que es el mismo pedido para la integración de comisiones investigadoras y se trata finalmente de una indagación sobre el apego o no de un acto a la norma fundamental.

Finalmente, y no por eso el menos importante de los actos, la reforma no respeta el principio de supremacía constitucional; es decir, excluye del ámbito del control de la constitucionalidad una materia apremiante en el México que hoy vivimos: la materia electoral.

Con ello, se sigue privando a los ciudadanos de un mecanismo de defensa de sus derechos políticos más elementales, derechos naturales, arraigados en la esencia misma de la persona humana y se priva a las instituciones de un medio para preservar el principio constitucional de soberanía popular."⁵¹

⁵¹ Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Diputados, como Cámara de revisora, el 21 de diciembre de 1994.

Al hacer uso de la palabra, el Diputado Amado Cruz Malpica, expresó lo siguiente:

“Únicamente se conceden 30 días para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Esto significa, señoras y señores diputados, que por el simple transcurso de los 30 días una norma o una ley de carácter general, que es inconstitucional, ¿va a transformarse en constitucional? Yo creo que el alto valor que tienen las leyes y la trascendencia en la vida social bien merecen que nosotros dejáramos abierta la posibilidad de que dichos sujetos legitimados por el artículo 105 constitucional del proyecto, pudieran interponer en cualquier tiempo, esa querrela de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Y también, desde luego, que se suprimiera el número del 33% y se estableciera lo máximo un 25% por razones obvias.

Pero además, hay algo muy grave, señores diputados, hay algo muy grave que yo quisiera concretar con una propuesta. Está bien claro ya que de acuerdo a la intención de este dictamen se pretende dotar de eficacia, de declaración general e inconstitucionalidad de leyes y actos. Pero, ¿qué vamos a hacer ahora con la jurisprudencia que en vía de juicio de amparo sienta la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a leyes o actos, con respecto a leyes declaradas inconstitucionales? ¿Saben qué está pasando con este proyecto? Que no se le está dotando de efectos invalidatorios a la jurisprudencia que con relación a las garantías individuales, desde luego, se conozcan en el juicio de amparo.”⁵²

Al llegar su turno en la tribuna, el Diputado Alejandro González Alcocer, manifestó:

“Voy a tratar de ser lo más breve posible, en atención al tiempo que ya llevamos aquí en el debate. Pero creo que es necesario, antes que otra cosa, aclarar o empezar por aclarar que en el control de la constitucionalidad en el orador que me antecedió en el uso de la voz, hay una clara confusión, porque no distingue o no supo distinguir entre el amparo y lo que es la propia controversia constitucional.

Yo creo que en el aspecto de la controversia constitucional del 105, avanzamos con esta iniciativa y por eso es por lo que estamos sosteniendo que se vote a favor de ella, porque evidentemente abre el espectro, abre a las cámaras la posibilidad y no sólo como estaba antes, de impugnar algún acto y creo que esto es un avance significativo.

⁵² Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Diputados, como Cámara de revisora, el 21 de diciembre de 1994.

Varios especialistas, varios tratadistas, incluyendo a los que oímos en el foro que se abrió en esta propia cámara, han coincidido en que debía de reformarse el artículo 105. Al efecto, sólo voy a citar al maestro Tena Ramírez, que dice a este respecto: "pensamos que la reforma que establezca el control directo de la constitucionalidad, debe encaminarse por el sendero que ya apuntó la innovación consignada en el artículo 105, por el Constituyente de Querétaro. El control debe residir en el Poder Judicial Federal, no en otro poder ni en un órgano especial, porque esto es de nuestra propia tradición jurídica".

Entonces, creo que aquí apunta el maestro Tena Ramírez, en lo necesario que resulta la reforma al 105 para adecuarla a nuestra realidad. Creo que con esta reforma va a prosperar, con mucho, va a tener vigencia este artículo y que vamos a ir avanzando en este respecto.

No está de más decirlo y reconocer que tiene limitaciones. Usted señalaba una de término, pero ahí está el juicio de amparo también para los particulares y tiene la otra limitación gravísima que ya apuntaba el diputado Mauro González Luna, más temprano hoy, de que excluye a la materia electoral, con lo que estamos también nosotros en total desacuerdo; debería abarcar ésta.

Pero creo que lo positivo es mayor que lo negativo en esta reforma. Platicando con algunos de ustedes se ha hecho esta consideración. Creo realmente, sinceramente, que lo que divide a quienes han estado, porque no se apruebe esta iniciativa y a nosotros, han sido la cuestión de valorar qué tanto es lo positivo y qué tanto es lo negativo y en eso, en última instancia, es en lo que diferimos, se lo comentaba a algunos de ustedes."³³

Entre lo más importante, que el Diputado Humberto Meza Galván, expresó, se transcribe lo siguiente:

"...las adiciones que hoy nos ocupa sean verdaderamente trascendentes puesto que a partir de las mismas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el voto de ocho de sus ministros, podrá expedir resoluciones de carácter general en los casos de controversia constitucional que versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios, impugnadas por la Federación y en las mismas condiciones cuando dicha controversia se entable entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión o entre dicho Ejecutivo y cualquiera de las cámaras del Congreso o la Comisión Permanente y, de la misma manera en los casos en que la controversia se suscite entre dos poderes de un mismo Estado o dos órganos del Distrito Federal, o dos municipios.

³³ Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Diputados, como Cámara de revisora, el 21 de diciembre de 1994.

Además de los casos señalados, si la enmienda que nos ocupa se llega a aprobar, nuestro más alto tribunal incrementará sus facultades de control constitucional mediante el conocimiento de las llamadas acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto resolver sobre la posible contradicción entre una norma de carácter general y los preceptos de la Constitución, siempre y cuando dicha contradicción la haga valer el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados o el mismo porcentaje de la de Senadores, en tratándose de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, o bien el 33% de los integrantes de las legislaturas de los estados o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por las leyes que hubieren expedido dichos órganos legislativos.

El análisis de estas nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos permite asegurar que la aprobación de la reforma constitucional se traducirá en el fortalecimiento del Poder Legislativo y del propio sistema federal, puesto que las resoluciones recaídas a dichas acciones de inconstitucionalidad tienen la posibilidad de invalidar a la norma constitucional dado el carácter general de la resolución.

En nuestro concepto, la fórmula que incluye a las nuevas facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cubre en los posibles casos de controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad previstas por el artículo 105 que se pretende reformar.³⁴

Finalmente, después de la discusión de la iniciativa de reformas, se procedió a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto, de las proposiciones presentadas, quedando de la siguiente forma:

"Se emitieron a favor del dictamen en lo general y en lo particular, 381 votos, 66 votos en contra. Por el artículo 97, se emitieron 395 votos en contra. Por los artículos 101, 105 y 122, se emitieron 387 votos en pro. Por los artículos 21 y segundo transitorio, se emitieron 390 votos en contra. Por las propuestas se emitieron 66 votos a favor y 381 en contra."³⁵

La iniciativa de reformas, se aprobó casi en los mismos términos en que fue presentada, publicándose el 31 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, donde el artículo 105 constitucional quedó redactado de la siguiente manera:

³⁴ Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Diputados, como Cámara de revisora, el 21 de diciembre de 1994.

³⁵ Idem.

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:*
 - a) La Federación u 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, de 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;*
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

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

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

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

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

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.*
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y*
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.*

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

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

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

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

En dicho artículo, también quedaron reguladas las controversias constitucionales, aunque estas fueron invención del constituyente de Querétaro de 1917.

Si bien las controversias constitucionales, no son objeto del presente trabajo, no está de más decir que al igual que las acciones de inconstitucionalidad, las controversias son un medio de control de la constitucionalidad, con características particulares que las diferencian de las acciones de inconstitucionalidad. Al respecto es aplicable la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se establecen dichas diferencias:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: P./J. 71/2000

Página: 965

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la

invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Siguiendo con las modificaciones que ha sufrido el artículo que se comenta, el 25 de julio de 1996, "...en aras de consolidar la reforma electoral orientada a regular los comicios del Distrito Federal de 1997, y a fin de garantizar resultados electorales certeros y mantener márgenes de gobernabilidad suficientes en toda la República, los partidos políticos y el gobierno firmaron de manera conjunta una iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución, referentes a la materia electoral. Estos artículos son los siguientes: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122."³⁶

La exposición de motivos, de esta iniciativa de reforma constitucional, señala lo siguiente:

"Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta contemplan otros tres aspectos fundamentales: a) que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; b) que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo; y c) que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resuelvas las impugnaciones por la

³⁶ REYES REYES, Pablo Enrique. *La acción de inconstitucionalidad*, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2000, p. 6.

Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

...con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro Texto Fundamental atentan contra el Estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en éste y los párrafos precedentes.⁵⁷

El 31 de julio de 1996, pasó a discusión en la Cámara de Diputados, en la que el Diputado Itzcóatl Tonatiuh Padilla, señaló que la reforma al artículo 105 de la Constitución, quedó incompleta pues no se aceptó modificar la fracción primera, en donde se excluye la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales en materia electoral.

Al final, el proyecto de reformas se aprobó por 455 a favor y ninguno en contra.

El 1 de agosto de 1996, el proyecto pasó para su discusión a la Cámara de Senadores, donde fue aprobado por unanimidad de los miembros de la Cámara.

Posteriormente el 21 de agosto de 1996, se emitió la declaratoria donde se hace constar, que la reforma fue aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Así, la reforma que se comenta, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996, de la siguiente manera:

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

I.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto

⁵⁷ Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Propuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados (25 de agosto de 1995).

plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dicha reforma, otorgó una legitimación activa a los partidos políticos nacionales y estatales, para que a través de sus dirigencias, comparecieran como actores en la acción de inconstitucionalidad, aunque sólo para demandar la inconstitucionalidad de leyes electorales, y no de cualquier otro tipo de ley. Tratándose de los partidos políticos nacionales, éstos podrán demandar la inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, en cambio, los partidos políticos locales, sólo podrán hacerlo en contra de leyes electorales de su propio Estado.

Es importante señalar, que no sólo los partidos políticos, tienen legitimación para impugnar leyes electorales, pues el resto de las partes legitimadas como lo son las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, no tienen limitante alguna, de tal modo que pueden impugnar las leyes electorales que estimen inconstitucionales, siempre que se cumplan con los demás requisitos procedimentales para tal efecto, tal y como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX. Abril de 1999

Tesis: P./J. 27/99

Página: 253

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON LOS ÚNICOS QUE PUEDEN COMBATIR EN ESTA VÍA LEYES ELECTORALES.

Con motivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se suprimió la prohibición expresa que se contenía en el primer párrafo de la citada fracción, que impedía ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, con lo que se estableció un régimen genérico en virtud del cual las partes legitimadas a que se refiere la fracción II en todos sus incisos, pueden acudir a dicha vía para impugnar leyes electorales, sin más limitantes que las que los propios incisos establecen. Con esta reforma se adicionó el inciso f) y los dos párrafos siguientes a este inciso, del citado precepto constitucional, que autorizan a los partidos políticos a impugnar leyes electorales en esta vía y se establece que la única vía para plantear la contradicción entre este tipo de leyes y la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad. La introducción de este inciso no significa que únicamente los partidos sean los que pueden impugnar leyes electorales, pues de ser así, el Poder Reformador expresamente lo hubiera señalado; y, el que enseguida del inciso se haya adicionado un párrafo en el que se establece que la única vía para impugnar leyes electorales por inconstitucionales lo sea la acción, tampoco implica que se refiera únicamente a los partidos políticos, pues tal disposición debe entenderse como parte del sistema general y no vinculado estrictamente al citado inciso, ya que, de otra manera, en el referido párrafo se habría señalado expresamente que la única vía para impugnar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución sería la prevista en el referido inciso f). Así, armónicamente interpretada la disposición constitucional y acorde con el espíritu de su reforma, se concluye que se amplía la legitimación de la acción de inconstitucionalidad frente a una clase específica de leyes: las electorales; respecto de las cuales el círculo de legitimación se extiende, bajo ciertas condiciones formales y territoriales, a los partidos políticos, lo que se explica por el especial interés que éstos tienen en cuanto tales respecto de este tipo de leyes, pero ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar las leyes y, por lo mismo, la legitimación específica de los partidos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden participar de manera relevante en esta tarea de control constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 27/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril de mil novecientos noventa y nueve.

2. Origen de la acción de inconstitucionalidad.

Antes de establecer una definición de acción de inconstitucionalidad, mencionaré brevemente, el origen de este importante medio de control constitucional.

A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, el llamado Estado Liberal de Derecho, aportó a los regímenes constitucionales de Europa y América Latina, conceptos fundamentales, tales como la democracia, la división de poderes, el principio de legalidad y el reconocimiento y positivización de los derechos humanos fundamentales. Todo esto, como una necesidad para garantizar una mejor convivencia social.

Al principio se pensó que las disposiciones contenidas en la Constitución, por ese simple hecho, iban a ser respetadas y observadas por todos y más aun por los órganos de autoridad. Sin embargo la realidad fue otra, la cual se ocupó de desmentir tal suposición, por lo que surgió la necesidad de establecer en el orden constitucional, las llamadas garantías constitucionales, lo que en su conjunto se conoce como Derecho Procesal Constitucional.

El investigador, José Luis Soberanes Fernández, señala que "el primer gran sistema de garantías constitucionales fue el que surgió en Estados Unidos de Norteamérica a partir de 1802, en lo que se conoce como *judicial review*, mismo que sirvió de inspiración a lo largo del siglo XIX, sobre todo en los países de nuestro continente americano y por supuesto, en nuestro país a través del juicio de amparo."⁵⁸

Tal sistema norteamericano del *judicial review*, fue adoptado de alguna u otra forma por los países latinoamericanos, sobre todo por nuestro país a través del Juicio de Amparo. Sin embargo, dicho sistema, en lo que se refiere al control de la constitucionalidad de las leyes, ha sido superado, por la influencia europea, que en esta materia, tuvo un gran avance en el siglo XX.

El maestro José Luis Soberanes Fernández, continua señalando que " a partir de la Constitución de Austria de 1920, la cual se debe al genio de uno de los más grandes juristas del presente siglo, Hans Kelsen, se hicieron en este sentido aportaciones fundamentales a la evolución de la justicia constitucional, a través del Tribunal Constitucional que dicha ley fundamental austriaca creó, así como los recursos que dentro del mismo se establecieron para el control de la constitucionalidad y de forma singular, los efectos generales de sus sentencias erga omnes en materia de revisión constitucional de las leyes. El modelo austriaco ha tenido una gran aceptación en el constitucionalismo

⁵⁸ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *La Reforma de 1994 a la Justicia Constitucional en México*, extraído de la obra "Desafíos del Control de Constitucionalidad, Coordinador Víctor Bazán, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 473.

européico, después de la Segunda Guerra Mundial y en América Latina a partir de los últimos lustros.”⁵⁹

Sin embargo, para algunos autores, el origen de la acción de inconstitucionalidad, no se encuentra en la Constitución austriaca de 1920, sino en otros textos constitucionales anteriores.

Han tratado de encontrar su origen en el siglo antepasado (siglo XIX), en Colombia y Venezuela concretamente. Unos afirman que la Constitución venezolana de 1858, fue la primera en consagrar el control judicial concentrado de la constitucionalidad de las leyes. También señalan como posible origen, a la acción popular de inconstitucionalidad instaurada en Colombia por la Ley Orgánica de la Administración y Régimen Municipal, de 22 de junio de 1850, y que podía dirigirse contra las ordenanzas y acuerdos de las cámaras provinciales y cabildos parroquiales.

Aunque puede decirse, que los sistemas anteriores son un precedente de la acción de inconstitucionalidad, no es ése el origen de la misma, tal y como se conoce actualmente en los modernos sistemas de constitucionalidad, sino que su origen se encuentra en el Tribunal Constitucional austriaco, instaurado por la Constitución de 1920.

Para hablar del sistema austriaco, como verdadero origen de la acción de inconstitucionalidad, en necesario hacer referencia a los tres momentos evolutivos que el Autor Joaquín Brage Camazano, cita en su obra “La acción de Inconstitucionalidad.”⁶⁰

En primer lugar, menciona la Ley austriaca de 25 de enero de 1919, en cuyos trabajos preparatorios Kelsen tuvo un papel decisivo, y que implantó en Austria un Tribunal Constitucional. Esta Ley crea por primera vez un Tribunal Constitucional, pero que no cuenta con una función de control de constitucionalidad de leyes.

En segundo lugar, la Ley Constitucional de Representación Nacional de 14 de marzo de 1919, introduce un control previo de la constitucionalidad de las leyes de los Länder por razón de competencia, a instancias del gobierno

⁵⁹ Idem, p 473.

⁶⁰ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998, p. 62, 63, 64.

federal, correspondiendo al Tribunal Constitucional conocer de la impugnación.

Un tercer y último momento, lo constituye la consagración formal de un sistema de justicia constitucional autónoma y concentrado en un único tribunal, conocido como Tribunal Constitucional, cuya función es la de controlar, de manera concentrada y abstracta, la constitucionalidad de las leyes.

El Tribunal Constitucional, no es más que un instrumento técnico, siendo su función la de llevar a cabo, el control de conformidad de las leyes con la Constitución.

Los términos en que quedó consagrado dicho control de constitucionalidad, en la Constitución austriaca de 1920, fueron los siguientes:

Artículo 140 1. El Tribunal Constitucional conoce de la inconstitucionalidad de las leyes de Land a instancia del Gobierno Federal, de la inconstitucionalidad de las leyes federales a instancia de un Gobierno de Land, así como de oficio en la medida en que una de estas leyes sea presupuesto de una sentencia del Tribunal Constitucional.

2. El recurso (Antrag) mencionado en el apartado 1 puede ser presentado en cualquier momento; el recurrente (Antragsteller) debe ponerlo inmediatamente en conocimiento del correspondiente Gobierno de Land o federal.

3. La sentencia del Tribunal Constitucional por la que una Ley es derogada por inconstitucional obliga al Canciller federal o al correspondiente Presidente de Land a la inmediata publicación de la derogación; la derogación entra en vigor el día de la publicación, a menos que el Tribunal Constitucional fije un plazo para la misma. Este plazo no puede exceder de los seis meses."

Tras la reforma de 1929, el modelo de la Constitución austriaca va a pasar a la Constitución española de 1931, y de ahí va ir siendo aceptado progresivamente por la doctrina constitucional europea.

Algunos países de América Latina, como Guatemala, Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú, y Chile, han adoptado el modelo austriaco, creando tales tribunales; otros han adoptado la declaración general de inconstitucionalidad, encomendándosela a su Corte Suprema, como es el caso de Brasil, Argentina, Paraguay, Venezuela, Panamá, el Salvador, Costa Rica y México.

En nuestro país, desde hace algunos años se fue generando una corriente doctrinal, que aspiraba a la declaración general de inconstitucionalidad, a través del juicio de Amparo, lo que significaba hacer a un lado el principio de la relatividad de las sentencias o Fórmula Otero. Esto no ha sido posible, sin embargo, con la reforma judicial de 1994, se adoptó dicha declaración de inconstitucionalidad a través de las Acciones de Inconstitucionalidad.

2.1. Definición de acción de inconstitucionalidad.

Nuestra Constitución, así como la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establecen una definición específica del término "Acción de Inconstitucionalidad".

El autor César Carlos Garza García, refiriéndose a los acciones de inconstitucionalidad señala: "Decimos que la acción de inconstitucionalidad, en el entendido de la fracción II del artículo 105 Constitucional, es relevante por representar una vía de impugnación directa de la validez jurídica de las normas de reciente generación, pero sobre todo, porque su efecto final, de prosperar la solicitud planteada por el demandante, es la de abrogar una ley o tratado internacional."⁶¹

Por su parte el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Juventino V. Castro, propone la siguiente definición:

"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 valer los mandatos constitucionales."⁶²

Por lo anterior, se puede concluir que la acción de inconstitucionalidad, consiste en un juicio propiamente dicho, puesto que existen partes, litis, plazos,

⁶¹ GARZA GARCÍA, César Carlos. La defensa de la Constitución, Lázcano Garza Editores, México, 1997, p. 111.

⁶² CASTRO, Juventino. El Artículo 105..., ob. cit., p. 121.

términos, etapas procesales y un juzgador que va a resolver la cuestión planteada.

2.2. Naturaleza jurídica.

Para el autor, Pablo Enrique Reyes Reyes, la acción de inconstitucionalidad, "es un instrumento, mecanismo o medio de control constitucional, por virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiere el carácter de verdadero tribunal constitucional."⁶³

Con base en lo anterior, y en lo ya expresado en el presente trabajo, podemos afirmar que la Institución Jurídica de la acción de inconstitucionalidad, es un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, que persigue la regularidad constitucional de las normas generales.

2.3. Finalidad y objeto de la acción de inconstitucionalidad.

La finalidad de la acción de inconstitucionalidad, es la de mantener vigente e incólume el orden constitucional, respecto de normas generales expedidas por órganos legislativos federales y estatales.

En cuanto a su objeto, es el de plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. El propio artículo 105, en su fracción segunda establece:

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

I....

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

⁶³ REYES REYES, Pablo Enrique. ob. cit., p. 19 y 20.

Es decir, la acción de inconstitucionalidad va a declarar la inconstitucionalidad de nuevas normas. La norma cuya inconstitucionalidad se impugna, se examina a la luz de lo dispuesto por la Constitución, para determinar si aquélla la contraría o no. En caso de que la Suprema Corte, llegue a la convicción de que no es contraria a la Constitución, se confirma su validez, en caso de que llegue a la convicción de que sí es contraria a lo dispuesto por nuestra norma fundamental, se declarará la invalidez de la norma general.

Las normas de carácter general, que pueden ser objeto de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, son aquellas que deriven del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

Es decir, la acción de inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales que tengan el carácter de leyes o de tratados internacionales.

Al respecto, el Pleno de la Corte se ha pronunciado a través de las siguientes jurisprudencias, que a continuación me permito transcribir:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Abril de 1999

Tesis: P.J. 22/99

Página: 257

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. *Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al*

establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 22/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 23/99

Página: 256

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su

permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 23/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

El Pleno de la Corte ha establecido que la acción es procedente para impugnar Constituciones Locales, al ser éstas, normas de carácter general y estar subordinadas a la Constitución Federal, también contra las Leyes Orgánicas de los Congresos, tanto federales como locales, en virtud de que dichas leyes regulan la organización, funcionamiento y atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. Al respecto, el Pleno de la Corte ha establecido lo siguiente:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Marzo de 2001

Tesis: P./J. 16/2001

Página: 447

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra

normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que si procede la vía de referencia.

Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy ocho de marzo en curso, aprobó, con el número 16/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de marzo de dos mil uno.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Febrero de 1999

Tesis: P./J. 5/99

Página: 288

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. *Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.*

Acción de inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de enero en curso, aprobó, con el número 5/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/98 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 59.

2.4 Partes en el juicio de acción de inconstitucionalidad.

Del latín, *pars, partis*, porción de un todo. Se denomina parte, a las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean.

En la relación procesal, el concepto de parte presupone la existencia de una contienda, de un litigio, en la que las partes que intervienen alegan cada cual su derecho.

En el proceso, se denominan: actor y demandado; el primero es el sujeto de la pretensión deducida en la demanda y el segundo es aquel a quien se le exige el cumplimiento de la obligación que se aduce en la demanda.

Para el eminente jurista, Don Ignacio Burgoa, parte es "toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de la ley, sea en un juicio principal o bien en un incidente."⁶⁴

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 10, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento, señala las partes en las acciones de inconstitucionalidad:

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;*

⁶⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. 2a edición, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 1989, p. 332.

- II. *Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;*
- III. *Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y*
- IV. *El Procurador General de la República.*

El artículo 105 Constitucional, en su fracción segunda, señala que las entidades poderes u órganos legitimados para promover la acción de inconstitucional son:

- a) El treinta y tres por ciento de los miembros de alguna de las Cámaras que forman parte del Congreso de la Unión, dependiendo de su competencia sobre la naturaleza del asunto, de los de las Legislaturas de los Estados o de los Asambleístas del Distrito Federal, cada uno respecto de las leyes que por su competencia emitan.
- b) Las dirigencias de los partidos políticos con registro ante la autoridad electoral competente, por lo que se refiere a normas generales relativas a la materia electoral.
- c) El Procurador General de la República respecto de leyes federales, estatales, del Distrito Federal y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

2.4.1. Las minorías parlamentarias.

El artículo 105 Constitucional, le otorgó legitimación al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o de Senadores del Congreso de la Unión, legitimación que se limita a leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso Federal. En el caso de los Senadores, también a estos se les reconoce legitimación respecto de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Por otra parte, se reconoce legitimación al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales o de la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de las leyes aprobadas por el órgano legislativo, al que en cada caso pertenezcan.

Parece que la finalidad de esta legitimación, es la protección de las minorías parlamentarias, frente a la imposición de las mayorías, por la sola fuerza de los votos que la respaldan, y porque puede suceder que esa mayoría apruebe una determinada ley o tratado internacional que contradiga a la propia Constitución. Es decir, se le otorga a las minorías la posibilidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia para plantear de manera directa y abstracta, la constitucionalidad de la ley.

De esta manera, se protege a las minorías políticas y a la propia supremacía constitucional.

En cuanto al porcentaje requerido, para promover la Acción de Inconstitucionalidad, el jurista Elisur Arteaga Nava, comenta que "hace improcedente una solicitud el hecho que ella sea formulada y firmada por menos o por más de ese número."⁶⁵ Considero que la afirmación del eminente jurista resulta un tanto rigurosa, en virtud de que sería materialmente imposible, al menos por lo que se refiere al Senado de la República, el cual se integra por 128 senadores, que la demanda por la que interpongan una acción de inconstitucionalidad la firmen 42.24 senadores, que es el 33% requerido.

La ley reglamentaria en su artículo 62, dispone que la demanda en que se ejercite la acción, deberá estar firmada por cuando menos 33% de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos: Senado, Cámara de Diputados, Legislaturas Estatales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

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

⁶⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur. *La controversia constitucional. la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte: el caso Tabasco y otros*, 3era edición, Editorial Monte Alto, S. A. de C. V., México, 1997, p. 62.

Por lo anterior, podemos afirmar que el porcentaje requerido no es un número exacto, sino un mínimo. A continuación me permito transcribir el apartado primero del escrito de acción de inconstitucionalidad 1/95 promovida en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

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

2.4.2. Los Partidos Políticos.

La doctrina conceptúa a los partidos políticos, como "grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros". Es decir, les corresponde a ellos "reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes."⁶⁶

Por su parte, nuestra constitución, en su artículo 41, fracción primera, reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, cuya finalidad es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Es importante subrayar, que si bien la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, excluyó la materia electoral de las acciones de inconstitucionalidad, con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996, se adicionó el inciso f) a la

⁶⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P-Z, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S. A., México, 1999, p.2342.

fracción II del artículo 105, de tal manera que se legitima a los partidos políticos para promover la acción de inconstitucionalidad únicamente cuando se trate de leyes en materia electoral. Dicha fracción, hace una distinción según las leyes electorales sean federales o locales.

Si las disposiciones electorales, sobre cuya constitucionalidad se suscitan dudas son federales, sólo se otorga legitimación a aquellos partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral. En cambio, si las disposiciones electorales que se impugnan son de ámbito estatal o local, estarán legitimados no sólo los partidos registrados en el Instituto Federal Electoral, sino también los partidos con registro estatal, sólo respecto de las leyes expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgo el registro.

Los partidos políticos que hagan uso de su legitimación, deberán hacerlo por conducto de sus dirigencias, por así determinarlo expresamente la Constitución. Es decir, si se trata de partidos con registro a nivel nacional, en el Instituto Federal Electoral, la decisión de interposición de la acción habrá de adoptarse por sus dirigencias nacionales. Tratándose de partidos políticos con registro estatal, estos deberán ejercer su legitimación a través de sus dirigencias estatales.

Al respecto, el Pleno de la Corte señala lo siguiente:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: P.J. 67/2000

Página: 484

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PUEDEN EJERCERLA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA. *De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda. Ahora bien dada la propia y especial naturaleza del referido medio de control constitucional, que es la única vía para plantear la contradicción que pueda existir entre las leyes electorales y la Constitución, como lo establece el antepenúltimo párrafo de la citada fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, cuya finalidad es la de declarar la invalidez de las normas generales que a ella se opongan; y, tomando en cuenta que el tercer párrafo del artículo 102 constitucional establece que el procurador general de la República,*

intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad, así como también, que los incisos del a) al e) de la ya mencionada fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, en el caso de los órganos legislativos, dispone que deberán suscribir la demanda, cuando menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes, se concluye que las partes legitimadas para ejercer el medio de control constitucional de que se trata, deben hacerlo directamente y no por conducto de apoderados, puesto que no existe ordenamiento alguno que prevea este supuesto.

Acción de inconstitucionalidad 3/2000. Partido del Trabajo. 13 de marzo de 2000. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 67/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

2.4.3. El Procurador General de la República.

La reforma del 31 de diciembre de 1994, modificó el contenido del artículo 102 constitucional, en su apartado "A", para otorgar al Procurador General de la República, la facultad de intervenir personalmente en todas las controversias y acciones a que hace referencia el artículo 105 constitucional.

Al respecto, la iniciativa de reformas enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Senadores, no establece a ciencia cierta la razón por la cual se le confiere tal facultad al Procurador General de la República.

Asimismo, en las Cámaras de Senadores como en la Diputados, la discusión de la iniciativa se centró básicamente en lo relativo al nombramiento y remoción del Procurador.

Sin embargo, considero que tal función conferida al Procurador con la citada reforma, responde a la obligación que éste tiene, de mantener incólume el orden constitucional.

Así las cosas, el apartado A de artículo 102 Constitucional, quedó redactado en la forma siguiente:

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la

Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

La actuación del Procurador General de la República, en las acciones de inconstitucionalidad, será estudiada en el siguiente capítulo en virtud de ser el tema toral del presente trabajo.

3. Secuela procesal.

3.1 Improcedencia y sobreseimiento.

Antes de tratar el tema de la improcedencia y sobreseimiento, es importante señalar que los artículos 64 a 68, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, y reformada por última vez, mediante decreto publicado el 22 de noviembre de 1996, regulan la substanciación del juicio de acción de inconstitucionalidad.

En este sentido, el Pleno de la Corte sostiene:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Febrero de 1999

Tesis: P./J. 3/99

Página: 289

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ÚNICAMENTE SON APLICABLES LAS NORMAS PREVISTAS EN EL TÍTULO II DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, EN AQUELLO QUE NO ESTÉ PREVISTO EN EL TÍTULO III DE DICHO ORDENAMIENTO. Si bien es cierto que el artículo 65 de dicha ley reglamentaria hace una remisión a las causales de improcedencia de las controversias constitucionales, previstas por el artículo 19, autorizando, con ciertas excepciones, su aplicación en las acciones de inconstitucionalidad, ello no debe entenderse en el sentido de que las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales deban aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad en términos textuales. Por lo que se refiere a las controversias constitucionales se debe atender a los plazos que fija el artículo 21, mientras que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad está previsto en el artículo 60; es decir, para que se actualizara la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, tratándose de una acción de inconstitucionalidad, resultaría necesario que la demanda no fuera promovida dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley impugnada; no habiendo lugar a que se apliquen los supuestos que contempla el artículo 21, que exclusivamente se refiere a los plazos para la interposición de controversias constitucionales. En efecto, debe destacarse que en las acciones de inconstitucionalidad únicamente son aplicables las normas que se contienen en el título II de la ley reglamentaria, en todo aquello que no esté previsto en el título III de dicho ordenamiento jurídico, que regula el procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad, según se desprende del artículo 59, pues la ley reglamentaria, en su artículo 60, expresamente prevé los plazos en que se debe presentar la demanda en la vía de

acción de inconstitucionalidad, por lo que no resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 19 de dicho ordenamiento.

Acción de inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de enero en curso, aprobó, con el número 3/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/98 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 59.

Para el ministro Juventino V. Castro la improcedencia "es la situación procesal en la cual, por no existir todos los presupuestos procesales del juicio constitucional, no debe admitirse la demanda ni tramitarse el juicio."⁶⁷ Es decir, la improcedencia es aquella figura jurídica procesal en la que por razones previstas en la Constitución (improcedencia constitucional), en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, constitucional (improcedencias legales), o la jurisprudencia obligatoria, se desecha la demanda o se decreta el sobreseimiento del asunto, sin resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

El artículo 65 de la ley reglamentaria, establece que el ministro instructor, de acuerdo con el artículo 25 del mismo ordenamiento, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la misma ley.

Artículo 25 El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

⁶⁷ CASTRO, Juventino. *Garantías y amparo*. 7ª edición, Editorial Porrúa, S. A., de C. V., México, 1991, p.358.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en estas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

Es decir, de conformidad con el numeral 25, el ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano. El desechamiento supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considere probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento, no sean necesarios para configurarla en forma acabada, y tampoco puedan previsiblemente desvirtuar su contenido.

Al respecto, son aplicables los siguientes criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Octubre de 1995

Tesis: P. LXXII/95

Página: 72

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. *Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.*

Recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdán Amad y otros. 4 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sergio González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cinco de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro,

Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXXII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Tesis: P./J. 47/99.

Instancia: Pleno

Época: Novena Época

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Tomo: IX, Junio de 1999.

Página: 657

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESER EL JUICIO.- La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria.

Acción de Inconstitucionalidad 1/97.- Minoría de Diputados Integrantes de la LXVII Legislatura del Estado de Michoacán.- 25 de marzo de 1999.- Unanimidad de nueve votos (Ausentes Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo). Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán.- Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Conforme al contenido de los artículos 65 y 19, de la ley reglamentaria, las causas de improcedencia aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, son las siguientes:

- 1) *Contra decisiones de la suprema Corte de Justicia. Para el Ministro de la Corte Juventino V. Castro, se trata de una "imitación extralógica del juicio de amparo pues la Suprema Corte no está legitimada en las acciones de inconstitucionalidad, ni activa ni pasivamente, por lo que esta causa no tiene ningún sentido."*⁶⁴
- 2) *Contra normas generales o actos que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre que exista*

⁶⁴ CASTRO, Juventino. *El Artículo 105...*, ob. cit., p. 265.

identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez. Se contempla aquí la litispendencia, exigiéndose identidad de partes, objeto y causa

- 3) *Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se alude así a la cosa juzgada, requiriéndose también aquí identidad de partes, objeto y causa.*
- 4) *Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una causa de improcedencia perfectamente coherente con un sistema en que la nulidad derivada de la inconstitucionalidad no tiene nunca efectos retroactivos y la acción de inconstitucionalidad se concibe para resolver dudas reales sobre la aplicación del derecho y no para dar lugar a dilucidaciones teóricas.*
- 5) *Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Considero que esa causa no es de aplicación a la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que ésta vía procesal se concede a determinados órganos políticos para impugnar en vía directa la constitucionalidad de una ley, al margen de los recursos de que disponen el común de los ciudadanos para hacer valer la constitucionalidad de las leyes por medio de la acción de amparo contra leyes.*
- 6) *Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley. En el caso de la acción de inconstitucionalidad la extemporaneidad en la presentación de la demanda, se dará cuando la demanda se presente después de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la Ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial.*
- 7) *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.*

En relación con el sobreesimiento, del latín *supersedere*; cesar, desistir, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que: "Es la resolución judicial por la

cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.”⁶⁹

Por su parte, el autor Rafael de Pina lo define como: “El acto en virtud del cual, una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate.”⁷⁰

En materia de acciones de inconstitucionalidad, las causas de sobreseimiento están reguladas por el artículo 20 de la ley reglamentaria, y son aquellas que ponen fin al juicio sin estudiar el fondo de la cuestión planteada, es decir, sin que se declare si una ley es constitucional o no, por lo tanto, sus efectos son el de dejar las cosas tal como estaban antes de la interposición de la demanda, por lo que la ley impugnada mantendrá todos sus efectos que le son inherentes, y será considerada constitucional.

Dichas causales de sobreseimiento, aplicables a las acciones de inconstitucionalidad son:

- 1) *Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*
- 2) *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia o cuando no se probare la existencia de este último.*

3.2. Suplencia de la queja.

Dentro de nuestro juicio de amparo, la figura jurídica de la suplencia de la queja, es una excepción al principio de estricto derecho, imponiendo una obligación al juzgador, para que analice los conceptos de violación de la demanda sin agregar nada; el juzgador en este caso no tiene la libertad para apreciar los actos que se reclaman, sino que está obligado a analizar el acto tal como lo presentó el quejoso, es decir, “la suplencia de la queja consiste en el ejercicio de atribuciones plenas para que el tribunal dicte justicia

⁶⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ob. cit., p.2937.

⁷⁰ PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p.458.

constitucional, con base en las pruebas que acreditan la existencia del acto reclamado y su inconstitucionalidad."⁷¹

"Suplir la deficiencia de la queja implica no sólo ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados."⁷²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en jurisprudencia la procedencia de la suplencia de la queja:

Sexta Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo II, Parte SCJN

Tesis: 346

Página: 191

SUPLENCIA DE LA QUEJA. AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACION. *La suplencia de la queja, autorizada en materia penal por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y por el artículo 76 de la Ley de Amparo, procede no sólo cuando son deficientes los conceptos de violación, sino también cuando no se expresa ninguno, lo cual se considera como la deficiencia máxima.*

Sexta Época:

Amparo directo 4660/56. Beatriz Limón Vivanco. 4 de septiembre de 1957. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 978/57. Alicia Ceja Martínez. 4 de septiembre de 1957. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 4884/58. Genaro Escandón Huerta. 27 de octubre de 1958. Cinco votos.

Amparo directo 6688/58. Enrique Rodríguez Estudillo. 27 de febrero de 1959. Cinco votos.

Amparo directo 819/57. José Martínez Reyes. 17 de agosto de 1959. Unanimidad de cuatro votos.

NOTA: *En los Apéndices de 1965 y 1975 el rubro era "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO PENAL".*

⁷¹ MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. *El juicio de amparo en materia penal*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 70.

⁷² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del juicio de amparo*, 2ª edición, Editorial Themis, S. A de C. V., México, 1995, p. 41.

Por lo anterior, se puede afirmar que la suplencia de la queja es la facultad conferida al juez, para que en los casos señalados por el legislador, subsane en la sentencia el error o la insuficiencia en que incurrió el quejoso al formular su demanda.

En las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en el artículo 71 de la ley reglamentaria, La Suprema Corte, al dictar sentencia, deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda:

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Es decir, en las acciones de inconstitucionalidad, se aplican tanto la suplencia de la queja deficiente, como la suplencia del error, entendida ésta última, como una imperfección de estilo, donde el juzgador corrige de oficio los defectos en que el actor incurrió al plantear su demanda, respecto de las disposiciones constitucionales violadas.

Podemos afirmar, que la suplencia de la queja deficiente, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, es más amplia, ya que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que algún ordenamiento legal es contrario a la Constitución, puede entrar al fondo del asunto hasta el punto, incluso, de formular los conceptos de invalidez y señalar los artículos inconstitucionales, cumpliendo así con la función de protector de nuestra Carta Magna. Más aun la Corte podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Al respecto son aplicables la siguientes tesis del Pleno de la Corte:

*Novena Época
Instancia: Pleno*

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Febrero de 1999

Tesis: P./J. 4/99

Página: 288

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas.

Acción de inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de enero en curso, aprobó, con el número 4/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Septiembre de 2000

Tesis: P./J. 93/2000

Página: 399

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución

Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse.

Acción de inconstitucionalidad 8/2000. Partido Político Nacional Alianza Social. 4 de julio de 2000. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número 93/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.

3.3. Personalidad y capacidad.

Jurídicamente, la capacidad del latín *capacitas*, aptitud o suficiencia, se debe entender como: "la aptitud legal de una persona para ser sujeto de derechos y obligaciones, como la facultad o posibilidad de que esta persona pueda ejercitar sus derechos y cumplir sus obligaciones por sí misma."⁷³

Es importante, distinguir la capacidad como aptitud de una persona para ser sujeto de derechos y obligaciones, de la personalidad o capacidad procesal, entendida ésta última como: "la facultad de comparecer ante los tribunales en demanda de justicia, o lo que es igual, ejercitando el derecho que concede el artículo 17 de la Constitución."⁷⁴

En este orden de ideas, debemos entender a la personalidad, como la aptitud o capacidad para ser sujeto de derecho, en nombre propio o en representación de otro.

En este sentido, el numeral 62 de la ley reglamentaria, establece que el demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aún después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y

⁷³ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ob. cit., p. 397.

⁷⁴ PALLARES, Eduardo *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 4ª edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1993, p.124.

en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que se promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley de la materia.

En otras palabras, los legisladores promoventes de la acción de inconstitucionalidad, atendiendo a cuestiones de economía procesal, nombrarán como representantes a dos de sus integrantes, cuando menos, para que actúen durante y después de concluido el juicio de acción de inconstitucionalidad; asimismo, dichos representantes tienen la facultad de acreditar delegados, quienes pueden ser abogados ajenos al órgano legislativo del cual haya emanado la ley objeto de la acción, para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley reglamentaria.

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

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

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

Por su parte, el artículo 11 de la citada ley reglamentaria, señala que el actor y el demandado, deberán comparecer a juicio mediante los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza

de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Las entidades, poderes u órganos deberán precisar de sus representantes o mandatarios, las facultades y las atribuciones con las que cuenten; su temporalidad, su suplencia y otras numerosas circunstancias pertinentes.

Tratándose del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, éste será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

3.4. Acumulación y conexidad.

Acumulación del latín, *accumulatio*, es el resultado de reunir o juntar varias cosas, ya sean materiales o inmateriales.

En materia procesal, ocurren diversas posibilidades de acumulación en cuanto a los sujetos que ejercitan sus acciones, y en cuanto a las pretensiones que pueden plantearse en la demanda.

En efecto, en una misma demanda pueden concurrir varios actores y de modo semejante pueden encontrarse en un proceso varios demandados o, finalmente puede haber pluralidad de actores y demandados al mismo tiempo. De allí, resultan las correlativas situaciones de acumulación subjetiva o litis consorcio, que es activo, si hay pluralidad de actores, pasivo cuando la pluralidad es de demandados, y mixto si ésta se encuentra en ambas partes.

Puede el litis consorcio ser voluntario o necesario. Es voluntario cuando, no obstante poder plantear demandas independientes dos o más personas, prefieren obrar conjuntamente y al efecto proponen una sola demanda. Por el contrario, es necesario el litis consorcio cuando uno de los sujetos de la acción no puede ejercitar ésta sin la concurrencia del otro o de otros sujetos vinculados a la relación substancial en que se ha originado el litigio.

Se reconoce generalmente, que la acumulación obedece a razones de economía procesal y a la necesidad y conveniencia de evitar que, de seguirse separadamente los diversos procesos pudieran dictarse sentencias contradictorias, lo que acarrearía grave daño al prestigio de la administración de justicia, además de los perjuicios que necesariamente podrían ocasionarse a las partes.

Respecto de la acumulación en las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 69 de la ley reglamentaria, señala que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto la misma ley, entendiéndose que se trata de supuestos en que se impugna el mismo precepto legal. Es decir se da la acumulación de autos, "donde se reúnen los autos de varios procesos con el objeto de resolver en una sola sentencia las pretensiones formuladas en los mismos."⁷⁵

Uno de los supuestos, en que se podría dar la acumulación en las acciones de inconstitucionalidad, es cuando una misma norma sea impugnada por una minoría parlamentaria y por el Procurador General de la República.

⁷⁵ PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 57.

Otro caso en que podría darse hasta una triple acumulación, es en materia de leyes electorales, ya que como hemos señalado anteriormente estas normas pueden ser impugnadas, vía acción de inconstitucionalidad, por los partidos políticos, las minorías parlamentarias y por el Procurador General, de modo que se acumularían las acciones interpuestas, por cada uno de los órganos legitimados por la fracción segunda del artículo 105 constitucional.

El artículo 69 de la ley, regula la conexidad y lo hace por referencia a las previsiones respecto de las controversias constitucionales de los artículos 37 y 38 de la ley citada.

El artículo 37 de la ley reglamentaria, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes, podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva la acción de inconstitucionalidad, siempre que las normas impugnadas en unos y otras, fueren las mismas. En este caso, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V, de la "Ley de Amparo."⁷⁶

Para el Autor Cipriano Gómez Lara, se da la conexidad "cuando hay identidad de personas y de acciones (pretensiones), aunque las cosas sean distintas; y cuando las acciones provengan de una misma causa."⁷⁷

En este sentido, el numeral 38 de la ley que se comenta, establece que, cuando exista conexidad entre dos o más acciones de inconstitucionalidad, y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

Artículo 69. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre

⁷⁶ Ley de Amparo. Artículo 74. Procede el sobreseimiento: V. En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los jueces de distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso. En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida. En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón. Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

⁷⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría general del Proceso*. 8va edición, Editorial Harla, S. A. de C.V., México, 1990, p. 351.

que en ellas se impugne la misma norma.

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley.

Artículo 37. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

Artículo 38. No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse de que se resuelvan en la misma sesión.

3.5. Términos y plazos.

El plazo, es "el término o espacio de tiempo que se concede a las partes para responder o probar lo expuesto o negado en juicio. Puede ser legal, convencional y judicial; se llama legal, el concedido por la ley, estatuto, estilo o costumbre sin ministerio del juez o de los litigantes; judicial, el concedido por el juez en virtud de disposición o permiso de la ley; y convencional el que se conceden mutuamente las partes."⁷⁸

En las acciones de inconstitucionalidad, el escrito de demanda, por el que se interpone dicha acción, frente a una norma general por un órgano legitimado, debe presentarse dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Es decir, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.

⁷⁸ PALLARES, Eduardo. Ob. cit., p. 560.

En materia electoral, tratándose del cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Al respecto el Pleno de la Corte ha establecido los siguientes criterios:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Febrero de 1999

Tesis: P./J. 2/99

Página: 287

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA. *El hecho de que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación, resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, ya que conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del precepto constitucional citado, el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente.*

Acción de inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de enero en curso, aprobó, con el número 2/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Junio de 1999

Tesis: 2a. LXXIX/99

Página: 657

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN GENERAL COMBATIDA.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial; por tanto, es a partir del día siguiente de la publicación oficial que debe realizarse el cómputo respectivo, con independencia de que, con anterioridad a esta fecha, la parte que ejerce la acción haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada.

Recurso de reclamación 153/98-PL, relativo a la acción de inconstitucionalidad 7/98. Diputados integrantes de la LV Legislatura del Estado de Yucatán. 23 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Junio de 1999

Tesis: 2a. LXXX/99

Página: 658

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENDE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.

Recurso de reclamación 153/98-PL, relativo a la acción de inconstitucionalidad 7/98. Diputados integrantes de la LV Legislatura del Estado de Yucatán. 23 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El artículo 2º de la ley reglamentaria, considera como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El artículo 163 de dicha Ley Orgánica, señala que "se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

Por su parte, el artículo 3º de la ley reglamentaria, establece las reglas para computar los plazos establecidos en la misma:

Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán solo los días hábiles; y,

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las demandas o promociones de término, podrán presentarse fuera del horario de labores, ante el secretario general de acuerdos o ante la persona designada por éste. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo, si los escritos u oficios relativos, se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibe, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos, se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas, se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes. Lo anterior con fundamento en los artículos 7º y 8º de la ley reglamentaria.

3.6. Notificaciones.

Las notificaciones, son el "acto mediante el cual con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a

la persona a la que se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal."⁷⁹

Para el procesalista Cipriano Gómez Lara, las notificaciones "son todos aquellos procedimientos, formas o maneras, mediante los cuales, el tribunal hace llegar a los particulares, las partes, los testigos, los peritos, etc., noticia o conocimiento de los actos procesales, o bien presume que tales noticias les han llegado a dichos destinatarios o los tiene por enterados formalmente."⁸⁰

Los numerales 4º, 5º y 6º de la ley reglamentaria, señalan las reglas que deben aplicarse para notificar resoluciones del procedimiento, tanto del ministro instructor como del Pleno y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dichas resoluciones deberán notificarse al día siguiente al que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por medio del actuario o a través del correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por la vía telegráfica.

La notificación por oficio, entregado en el domicilio de las partes, se aplica cuando la parte a quien debe notificarse, proporcionó su domicilio o por alguna circunstancia consta en el expediente.

La forma de notificar, mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo, se realiza cuando las partes o interesados residan fuera de la localidad asiento de la Suprema Corte de Justicia; pero nada excluye que la Corte pueda utilizarla cuando lo considere pertinente.

Las notificaciones que se hagan al Presidente de la República, se entenderán con el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el consejero jurídico del gobierno, considerando las competencias en la ley.

Asimismo, las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado. Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por medio de actuario, se hará constar el nombre de la

⁷⁹ PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 383.

⁸⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría general del...*, Ob. Cit., p. 320.

persona con quien se entienda la diligencia, y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

Para concluir, las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al que hubieren quedado legalmente hechas. Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida por la ley reglamentaria serán nulas. Una vez declarada la nulidad, se impondrá multa de uno a 10 días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo.

3.7. Demanda.

Nuestro ya multicitado maestro, Cipriano Gómez Lara, define a la demanda "como el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión."⁸¹ El proceso, en las acciones de inconstitucionalidad, se inicia con la presentación del escrito de demanda, la cual deberá contener los datos o elementos establecidos por el artículo 61 de la ley reglamentaria. Dichos elementos son:

a) Los nombres y firmas de los promoventes. De ello se deduce que, en el caso de las minorías parlamentarias, se requerirán los nombres y firmas de al menos el 33 por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, no bastando la firma del representante.

b) Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

c) La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;

d) Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y

e) Los conceptos de invalidez. Esto es, la fundamentación de la pretensión de invalidación de la norma en cuestión.

⁸¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*, 5ta edición, Editorial Harla S. A. de C. V., México, 1995, p. 39.

3.8. Incidentes.

Para el maestro Eduardo Pallares: "incidente significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal, y jurídicamente, la cuestión que sobreviene entre los litigantes durante el curso de la acción principal."⁸²

El tratadista Eduardo J. Couture, en su Vocabulario Jurídico señala que incidente es aquel "litigio accesorio que se suscita con ocasión de un juicio, normalmente sobre circunstancias de orden procesal, y que se decide mediante una sentencia interlocutoria."⁸³

El artículo 12 de la ley reglamentaria distingue claramente entre dos tipos de incidentes:

a) Los de especial pronunciamiento, los cuales "suspenden la tramitación del juicio principal, hasta en tanto, sea decidido por sentencia interlocutoria propia." Estos incidentes, podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor, antes de que se dicte sentencia. y

b) Todos los restantes, que se fallarán en la sentencia definitiva, en virtud de que no requieren especial pronunciamiento.

Artículo 12. Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

Artículo 13. Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia.

Tratándose del incidente de reposición de autos, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

Los incidentes se sustanciarán en una audiencia en la que el

⁸² PALLARES, Eduardo. Ob. cit., p. 367 y 368.

⁸³ J. COUTURE, Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 325 y

ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

En las acciones de inconstitucionalidad, no es procedente el incidente de suspensión.

3.9. Recursos.

Los recursos, "son los medios jurídicos de que disponen los litigantes para combatir los errores o injusticias de los juzgadores."⁸⁴

Por su parte el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define los recursos como: "Reclamación que, concedida por la ley o reglamento, formula quien se cree perjudicado o agraviado por la resolución de un juez o tribunal, para que ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforme o revoque."⁸⁵

En materia de acciones de inconstitucionalidad, contra las sentencias que las resuelvan, no procede recurso alguno. El único recurso existente es el de reclamación, que únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción, sin entrar al fondo del asunto.

Dicho recurso deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas, se promoverá ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará los autos a un ministro distinto del instructor, a fin de que elabore el proyecto de resolución que debe someterse al Tribunal Pleno.

Tratándose de la materia electoral, el plazo para interponer el recurso será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

⁸⁴ SOBERANES, José Luis y Héctor Fix-Zamudio. *El Derecho en México*. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 144.

⁸⁵ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo VII, 20ª edición, Editorial Heliasta, S. R. L., Buenos Aires Argentina, 1986, p. 52.

Artículo 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

Para el autor Pablo Enrique Reyes Reyes, el recurso de queja señalado en el artículo 55 de la ley reglamentaria, es procedente contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, en virtud de que "uno de los puntos resolutive de una sentencia que declara inválida una norma general se refiere a la obligación del Ejecutivo que ordenó la publicación de dicha norma general de -precisamente publicar- esa sentencia, es decir, la conducta que debe realizar consistente en publicar, por lo que no puede haber exceso, pero sí defecto. Este defecto consistiría en la falta total de publicación de la sentencia en cuestión o en la publicación de solamente una parte de la sentencia."⁸⁶

3.10. Substanciación del proceso.

El proceso, se inicia con la recepción de la demanda, designando a continuación el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. Corresponderá al ministro instructor, por su parte, examinar el escrito de la demanda, a fin de desecharla de plano si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Si el ministro instructor, no aprecia ninguna causa de improcedencia, pero encuentra que el escrito de demanda es obscuro o irregular, deberá entonces prevenir al demandante, o a sus representantes comunes, para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días, plazo que se reduce a tres días en caso de impugnación de leyes electorales. Transcurrido este plazo, el ministro instructor habrá de dar vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma, así como al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, a fin de que, dentro del plazo de quince días, o de seis

⁸⁶ REYES REYES, Pablo Enrique. ob. cit., p. 187.

tratándose de leyes electorales, rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Cuando la norma impugnada sea una ley aprobada por el Congreso de la Unión, el informe se rendirá por separado por ambas Cámaras.

Salvo en caso de que la acción, hubiera sido ejercitada por el propio Procurador General de la República, el ministro instructor habrá de darle vista con el escrito y los informes citados, a efecto de que, hasta antes de la citación para la sentencia, formule el pedimento que corresponda. Presentados los informes, o transcurrido, en todo caso, el plazo para su presentación, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes, a fin de que dentro del plazo de cinco días o dos, cuando se trate de materia electoral, formulen alegatos.

En todo caso, hasta antes de dictarse sentencia, podrá el ministro instructor solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto y, tratándose de la impugnación de una ley electoral, podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una vez agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. Y cuando la ley impugnada sea de carácter electoral, el proyecto de sentencia deberá ser sometido al Pleno de la Corte, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de aquel en que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

En todo lo no regulado expresamente por la ley reglamentaria, su artículo primero nos remite a lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual resulta de aplicación supletoria en la tramitación del procedimiento en las acciones de inconstitucionalidad.

4. Sentencias.

El procesalista José Ovalle Fabela, define a la sentencia como “la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso.”⁸⁷

Por su parte el Jurista Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, define la sentencia como la: “Resolución Judicial que pone fin a un proceso o Juicio en una instancia o en un recurso extraordinario.”⁸⁸

El autor Eduardo J. Couture, define la sentencia como el “acto procesal emanado de los órganos de la jurisdicción, mediante el cual éstos deciden las causa o punto sometidos a su conocimiento.”⁸⁹

En las acciones de inconstitucionalidad, podemos definir la sentencia, como aquella resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resuelve la posible contradicción entre una norma general y la Constitución.

Los artículos 71 a 73 de la ley reglamentaria, regulan lo relacionado con las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad:

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobarán

⁸⁷ OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*, 7ª edición, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1995, p. 161.

⁸⁸ PINA VARA, Rafael de. Ob. cit., p. 452.

⁸⁹ J. COUTURE, Eduardo. Ob. cit. p. 537 y 538.

por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Con fundamento en el artículo 41 de la ley reglamentaria, las sentencias que resuelvan una acción de inconstitucionalidad deberán contener los siguientes elementos:

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

Es decir, se debe señalar las normas generales objeto de la controversia. Las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados se reducen a uno o a dos documentos públicos: el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, la gaceta o diario de la entidad federativa donde se promulgó la ley impugnada.

II. Los preceptos que la fundamenten.

Se citan los preceptos que fundamentan la sentencia, es decir, los ordenamientos constitucionales y legales que facultan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad.

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

El ministro instructor, esgrime los razonamientos lógico-jurídicos que van a respaldar el sentido de la sentencia. Aquí opera la suplencia, en el sentido de que si la parte demandante no invocó los preceptos violados, el ministro instructor deberá hacerlos valer de oficio.

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

Esta fracción, establece que se señalará en qué términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad, es decir, se plasmarán los considerandos de la

sentencia, así como los razonamientos y los elementos que el ministro instructor tomó en cuenta al confrontar la ley, en su caso, un tratado internacional con la Constitución.

Así mismo, el ministro instructor señalará al Ejecutivo Federal, cuando se trate de leyes de carácter federal y tratados internacionales, así como leyes del Distrito Federal, que para su mejor conocimiento se hubieren promulgado en el Diario Oficial de la Federación; y señalará al Ejecutivo estatal, cuando se trate de normas generales locales, también señalará el órgano legislativo que hubiere expedido la norma o que hubiere ratificado el tratado internacional.

La fracción en comento, establece que se deben señalar las normas generales respecto de las cuales opere; en el caso de la acción de inconstitucionalidad, sólo opera respecto de la norma general o tratado internacional impugnado.

Respecto de todos aquellos elementos necesarios, para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, podemos señalar que la eficacia de una sentencia se sitúa de acuerdo con el sentido de la misma, es decir, si la declara improcedente; procedente pero infundada; procedente y fundada pero con votación de inconstitucionalidad de siete ministros o menos; Procedente, fundada y con votación de inconstitucionalidad de ocho ministros o más.

Cuando la sentencia, declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, es decir, es el caso de que la ley reglamentaria de algún artículo constitucional o referente a laguna disposición constitucional tenga ya su reglamento expedido, o bien, alguna otra disposición legal dependa de la misma, por ejemplo, el reenvío de una ley a otra.

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

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

Tratándose de la última fracción, podemos mencionar el plazo en que el Ejecutivo, ya sea federal o estatal, debe cumplir con la obligación de publicar la sentencia en el Diario Oficial de la Federación o en la gaceta o diario estatal.

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

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

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Para que una ley, sea declarada inválida y por ende inconstitucional, se requiere el voto favorable de ocho ministros, sobre un total de once, es decir no basta con una mayoría simple, se trata de una mayoría calificada. Si no se llegare a contar con la mayoría indicada, el Pleno de la Corte desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto, por lo que la ley o el tratado impugnados, a pesar de que siete ministros los hayan estimado contrarios a la Constitución, seguirán en vigor.

El párrafo segundo del artículo 44 de la ley que se comenta, establece que cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Asimismo, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenará la notificación de la sentencia a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, junto con los votos particulares que se formulen.

4.1. Efectos de la sentencia.

4.1.1. Efectos en cuanto a los destinatarios.

Si la sentencia que resuelve una acción de inconstitucionalidad, resulta estimatoria, y ésta es aprobada por ocho de los once de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el efecto que produce es la declaración de invalidez de la norma general o tratado internacional. Dicha declaración de invalidez tendrá efectos generales (*erga omnes*) y no particulares o limitados a una determinación jurídica; es decir, significará anulación total de la norma y no podrá volver a aplicarse.

Estos efectos generales, que tiene la sentencia dictada en las acciones de inconstitucionalidad, como ya se ha mencionado el presente capítulo, es una novedad de enorme trascendencia en nuestro sistema jurídico, en virtud de que se rompe con la fórmula Otero o la relatividad de las sentencias, principio que rige nuestro Juicio de Amparo.

4.1.2. Efectos en el tiempo.

Por lo que se refiere a la eficacia en el tiempo de la declaratoria de inconstitucionalidad, el autor Joaquín Brage señala que la nulidad que encierra dicha declaración puede concebirse o ser configurada de dos formas distintas:

"i) Como nulidad *ex tunc*, en cuyo caso los efectos de la nulidad son de carácter retroactivo, aunque dicha retroactividad suele conocer algún tipo de límites, especialmente el respeto a la cosa juzgada (salvo en materia penal, cuando favorezca al reo).

ii) Como nulidad ex nunc, es decir, una nulidad que no produzca efectos retroactivos, sino que sólo es efectiva a partir del momento de su declaración. La sentencia no es aquí meramente declarativa, sino constitutiva."⁹⁰

En nuestro caso, el propio artículo 105 constitucional establece que la declaración de invalidez de las resoluciones dictadas en las acciones de inconstitucionalidad, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esa materia. Por su parte el artículo 45 de la ley reglamentaria establece que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Corte.

En otro orden de ideas, las sentencias no son susceptibles de ser impugnadas y se imponen a todos los poderes públicos y autoridades. La Suprema corte no puede volver a conocer de la constitucionalidad de normas, cuando dichas normas hayan sido impugnadas en otra acción y cuando los conceptos de invalidez alegados, sean los mismos, en virtud de ser una causal de improcedencia.

4.2. Ejecución de la sentencia.

En cuanto al cumplimiento de las resoluciones dictadas con motivo de las acciones de inconstitucionalidad, los artículos 46 y 47 de la ley reglamentaria señalan:

Artículo 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que esta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que

⁹⁰ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, ob cit., p. 227.

someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 47. Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El último párrafo del artículo 105 constitucional establece:

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

Por su parte, el artículo 107 constitucional en su fracción XVI señala:

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

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el

cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

Podemos concluir señalando, que la manera en que la parte condenada elude la sentencia que declara inválida una norma general, es publicando sólo una parte o no publicando dicha sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

CAPÍTULO III

“LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.”

1. La legitimación del Procurador General de la República en las acciones de inconstitucionalidad.

Dentro de las disposiciones jurídicas, que legitiman y fundamentan la actuación del Procurador General de la República, en las acciones de inconstitucionalidad, se encuentra en primer lugar el artículo 105 constitucional.

En efecto, es el inciso c) de la fracción segunda del artículo 105 constitucional, el que establece que el Procurador podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y tratados internacionales:

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

...

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

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

...

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

Esta legitimación, es la más amplia de las contempladas en el artículo 105. Es decir, no hay ley ni tratado internacional que no pueda ser impugnado por el Procurador General de la República. Dicha legitimación, ha sido objeto

de varias críticas por parte de algunos estudiosos del Derecho Constitucional, críticas que no comparto, por razones que expondré en el siguiente capítulo.

Otra disposición constitucional, que legitima la intervención del Procurador en las acciones de inconstitucionalidad, lo es el apartado "A" del artículo 102, el cual, en su párrafo tercero, establece:

Artículo 102. A.- ...

...

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

...

Tal como se estableció en el capítulo anterior, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 10, en relación con el artículo 59 de la misma ley, señala que una de las partes en las acciones de inconstitucionalidad es el Procurador General de la República:

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

Asimismo, el artículo 66 de la citada ley reglamentaria, establece que salvo en los casos en que el Procurador haya interpuesto la acción de inconstitucionalidad, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes que formulen, tanto la autoridad emisora como la promulgadora de la norma general impugnada.

Artículo 66. Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece en su artículo cuarto, que corresponde personalmente al Procurador intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional.

Artículo 4. Corresponde personalmente al Procurador General de la República:

I. ...

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y las leyes aplicables;

Lo anterior, se basa en que la facultad del Procurador General de la República, para plantear acciones de inconstitucionalidad es propia y exclusiva de él y, por tanto, no puede ser ejercida por otro funcionario en su nombre y menos por conducto de otro funcionario que le sea jerárquicamente inferior. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en los siguientes términos:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: P.J. 91/2001

Página: 677

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA. Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procurador general de la República puede ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, y que su intervención en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad y, por otro, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los promoventes, es inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior es así, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad.

Acción de inconstitucionalidad 12/2001. Procurador General de la República. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de julio en curso, aprobó, con el número 91/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de julio de dos mil uno

Esto es, que cualquier persona que firme la demanda de acción de inconstitucionalidad, en ausencia del Procurador General de la República, aun sea el mismo Subprocurador u otro funcionario de la dependencia, carece de legitimación para suscribir a nombre del Procurador una demanda de esta naturaleza.

2. El Procurador General de la República como actor en las acciones de inconstitucionalidad.

El Procurador General de la República, puede tener una doble función en las acciones de inconstitucionalidad, pues puede intervenir como actor, y por otro lado puede intervenir como parte permanente.

La calidad de actor, se presentará sólo en el caso, de que sea el mismo Procurador, quien interponga la acción de inconstitucionalidad en contra de alguna norma general.

Un ejemplo, de la actuación del Procurador como parte actora en las acciones de inconstitucionalidad, lo encontramos en la acción de inconstitucionalidad número 14/2001, en la que el Licenciado Marcial Rafael Macedo de la Concha, en su carácter de Procurador General de la República, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día cinco de marzo de dos mil uno, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes disposiciones y autoridades:

"I. Autoridad emisora: Congreso del Estado de Chihuahua, con domicilio en la calle Aldama 901, primer piso, esquina con calle 11, colonia centro, código postal 31000, Chihuahua, Chihuahua.--- II. Autoridad promulgadora: Gobernador de la misma entidad, con domicilio en calle Aldama 901, primer piso, segundo piso, esquina calle 11, colonia centro, código postal 31000, Chihuahua.--- III. Norma general impugnada: Se demanda la declaración de invalidez del Artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 3 de febrero de 2001, del que se anexa un ejemplar."⁹¹

Como se advierte, el Procurador General señaló como autoridades emisoras de la ley tildada de inconstitucional al Congreso Local y al Gobernador, ambos del Estado de Chihuahua y demandó la invalidez del artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para ese mismo Estado, publicado en el Periódico de esa entidad federativa el tres de febrero de dos mil uno.

⁹¹ Acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 5 de marzo del 2001.

El Procurador indicó que la norma general impugnada violaba los artículos 115, primer párrafo, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los conceptos de invalidez que hizo valer el Procurador, fueron los siguientes:

"Violación a los principios de libre Hacienda Municipal y de supremacía constitucional, establecidos en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, así como 133 constitucionales, respectivamente.--- Previo al pronunciamiento sobre el concepto de invalidez, considero pertinente hacer una breve referencia acerca de lo que debe entenderse por Hacienda Municipal.--- De acuerdo con el Diccionario Jurídico Espasa la "Hacienda Pública se constituye por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos".--- El Diccionario Manual Jurídico de José Alberto Garrone define la "Hacienda Pública como la coordinación económica activa cuyo fin es la producción de los servicios que corresponden al Estado. Dicho fin se logra, fundamentalmente, mediante la recaudación de impuestos a los habitantes. En sentido general significa el contenido de los bienes del Estado con su consiguiente administración".--- En este sentido, ese Máximo Tribunal en las sentencias a las controversias constitucionales 4/98 y 6/98, resolvió que la Hacienda Municipal está comprendida dentro de lo que es la Hacienda Pública, y que consiste en un universo de elementos que se integran a la misma desde que entran y afectan la esfera económica de los Municipios, concluyendo que, en términos generales, la Hacienda Municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos.--- Ahora bien, en virtud del renovado espíritu del federalismo, se ha pretendido dar autonomía a los Municipios evitando la centralización política, jurídica, administrativa y económica, con el fin de mantener un equilibrio entre los Órganos de gobierno, pues el Municipio es una comunidad social con capacidad jurídica que reclama la obtención de un desarrollo integral a la par de los Estados y la Nación.--- Por lo anterior, nuestro sistema jurídico constitucional estableció una fórmula --artículo 115, fracción IV constitucional-- con el objeto de que los Municipios cuenten con el erario suficiente a efecto de satisfacer no sólo los servicios públicos que sus habitantes requieren, sino también para su desarrollo propio, sobre todo para hacer patente el ejercicio de su libertad al disponer de dichos recursos sin intervención de ninguna especie, sea federal o estatal.--- El artículo 115 constitucional prevé una serie de obligaciones y prerrogativas a favor de los Municipios que en la parte conducente establece lo siguiente:--- "Artículo 115. I. a III. ... IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:--- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.--- b a c)...--- Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.--- Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.--- El precepto constitucional citado con antelación delimita los rubros respecto de los cuales el municipio ejerce directamente su administración para poder llevar a cabo la prestación de los servicios públicos y las funciones que la propia Ley Fundamental le confiere; pero establece una prohibición de eximir de la obligación de contribuir a los gastos del Ayuntamiento, para proteger la referida Hacienda Municipal, y en la parte que nos interesa, encontramos que se menciona lo siguiente:--- - Los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados, entre otros, sobre la propiedad inmobiliaria, y--- - Queda prohibido que en las leyes estatales se establezcan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de estas contribuciones.--- Establecido lo anterior, se pasa al examen del dispositivo que se impugna, mismo que establece:--- Código Municipal para el Estado de Chihuahua.--- "ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO: Las Asociaciones Religiosas constituidas de conformidad a lo dispuesto por la Ley de materia, estarán exentas de pagar el Impuesto Predial causado por los bienes inmuebles que se encuentren dentro de su patrimonio y que se destinen a los fines de las Asociaciones, así como el Impuesto de Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles que se generen por los bienes inmuebles de las mismas características, que adquieran en el periodo comprendido entre el día 20 de Enero del 2001 y 31 de diciembre del mismo año; ambos Impuestos establecidos en el presente Código."--- En el Diccionario de Derecho de Rafael De Pina se afirma, que la exención de impuestos es la "relevación total o parcial a persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias o condonación en forma privativa de los impuestos ya causados".--- Por lo que, tomando en cuenta lo anterior, resulta que la norma general impugnada es contraria a lo que establece el artículo 115 en su fracción IV, párrafo primero, inciso a), y párrafo segundo, de la Constitución Federal, toda vez que indebidamente exenta del pago del impuesto predial que causen los bienes inmuebles que se encuentren dentro del patrimonio de las Asociaciones Religiosas así como del impuesto sobre traslación de dominio de dichos bienes que adquieran, independientemente que establezca un requisito para ello, como lo es que dicha adquisición se haga dentro del periodo comprendido entre el 20 de enero de 2001 y el 31 de diciembre del mismo año.-- - Cabe señalar que los bienes inmuebles que se encuentren dentro del patrimonio de las Asociaciones Religiosas o los que llegaren a adquirir, no se contemplan dentro de aquellas excepciones a las que se refieren precisamente el mandato de la Constitución Federal que se considera violado, es decir, no se

trata de bienes del Dominio Público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, los cuales si están exentos.--- En virtud de lo anterior la norma general que se impugna, viola el dispositivo constitucional de mérito, ya que estableció la exención de un ingreso que forma parte de la Hacienda Pública Municipal y que corre a cargo de las Asociaciones Religiosas como sujeto pasivo de la relación tributaria. Es de precisar que dichas contribuciones - impuesto predial e impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles- son de aquéllas que se encuadran en el régimen de la libre administración que protege el numeral constitucional en cita, aunado a que existen prohibiciones expresas de otorgar exenciones o concesiones sobre dicha contribución.--- Es pertinente mencionar que la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en su artículo 132, establece que los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y en forma especial con las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan las leyes sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento y división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.--- Por su parte, el Código Municipal para el Estado de Chihuahua en su numeral 150 establece que: "están exentos del pago del impuesto predial, los bienes del Dominio Público de la Federación, Estado y Municipios". Asimismo, el artículo 155 del mismo ordenamiento, señala que: "es objeto del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, la adquisición de los ubicados en el Municipio, con excepción de la que realicen la Federación, los Estados o Municipios para formar parte del Dominio Público..."--- De lo anterior resulta que, tanto la Constitución Política del Estado de Chihuahua como el Código Municipal de la Entidad, concuerdan con el mandato de la Constitución Federal al garantizar, a favor de los Municipios, el cobro de impuestos sobre propiedad inmobiliaria; sin embargo, con la norma general impugnada se repudia el espíritu que el contribuyente permanente plasmó en el artículo de la Ley Fundamental que se considera violado, es decir, se configura un menoscabo de la Hacienda Municipal, pues el resultado de dicha reforma es el de disminuir los ingresos municipales.--- Por otra parte, cabe recordar que en materia tributaria puede darse el supuesto jurídico de que determinadas personas estén exentas del pago de algún impuesto. En el presente caso, se exenta a las Asociaciones Religiosas, quienes, de conformidad con el artículo 130 constitucional tienen la siguiente naturaleza jurídica:--- "Artículo 130. Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de Culto Público y de Iglesias y Agrupaciones Religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:--- a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La Ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas; b) a e)..."--- La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece en su artículo 3º, lo siguiente:--- "Artículo 3º. El Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela

de derechos de terceros. El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio a favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa".--- Asimismo, en relación a las asociaciones religiosas se prevé en los numerales 6º, 8º, 17 y 19 de la Ley citada, lo siguiente:--- - Son iguales ante la ley en derechos y obligaciones.--- - Deben sujetarse a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, y--- - Les serán aplicables las disposiciones fiscales en los términos de la ley de la materia.--- Según se ve, no hay base legal que permita inferir que las Asociaciones Religiosas tienen la prerrogativa para no pagar el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles, por el contrario, deben cumplir con las obligaciones establecidas en las leyes que las regulan, y aun cuando se les eximiera del pago de la contribución antes señalada, ello sería notoriamente inconstitucional por las razones expresadas con anterioridad.--- Es clara, en consecuencia, la obligación de las Asociaciones Religiosas para cumplir todo lo que les sea aplicable en las leyes respectivas, y no así la prerrogativa para no pagar el impuesto predial respecto de los bienes inmuebles que estén dentro de su patrimonio, como tampoco cubrir el impuesto sobre traslación de dominio de aquellos bienes que adquieran en términos del artículo cuarto transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua que se impugna.--- Es menester señalar que de la revisión a las leyes fiscales y otras que se relacionan con la materia, aplicables en el Estado de Chihuahua, como lo son el Código Fiscal, la Ley de Catastro, la Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio 2001 y el Código Municipal, se desprende que tampoco se prevé una exención del pago del impuesto predial y de traslación de dominio sobre bienes inmuebles para este tipo de asociaciones, con lo cual se corrobora que el contenido del artículo cuarto transitorio del Código Municipal para el Estado de la referida entidad, vulnera el numeral de nuestra Carta Magna antes citado.--- Por otra parte, al haberse acreditado una contradicción del texto del artículo que se impugna con el contenido del numeral 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, de la Constitución Federal, se actualiza también, como consecuencia, una violación al principio de supremacía constitucional establecido en el dispositivo 133 de la Ley Fundamental, que a la letra dispone:-- "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".--- El principio constitucional que se considera vulnerado consiste en salvaguardar el Pacto Federal y mantener su lugar preferencial respecto de las constituciones locales y leyes ordinarias, lo que significa un estado de prioridad o primacía de la norma constitucional frente a todo tipo de normas, incluyendo leyes federales y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.--- Lo anterior significa que toda norma general que sea aprobada conforme a los procedimientos legislativos respectivos, de acuerdo a su contenido y naturaleza, de ninguna manera puede contravenir la Carta Magna vulnerándose así el principio de supremacía constitucional, toda vez que la Constitución Federal es

la Ley Suprema que está en la cúspide de la jerarquía de leyes mexicanas; esto es, primero la Constitución, luego los Tratados Internacionales, le siguen las Leyes Federales y, por último las Leyes Locales. De ahí que toda norma general tenga que acatar este principio de supremacía constitucional para que tenga plena validez; de lo contrario, si no se ajusta a dicho postulado se puede impugnar su inconstitucionalidad.--- En este orden de ideas, el precepto legal combatido se encuentra en un nivel jerárquico inferior a la Constitución Federal, y por ello debe de tomar en cuenta los postulados contenidos en la norma fundamental, esto es, debió sujetarse a lo preceptuado por la misma y no contravenirla, lo que en el caso concreto no sucedió, en virtud de que el artículo cuarto transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, no observó lo establecido por el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, inciso a), y segundo párrafo, al exentar del pago de impuestos sobre propiedad inmobiliaria a las asociaciones religiosas, lo que consecuentemente constituye un menoscabo en la Hacienda Pública Municipal.--- Por último, no debe pasar desapercibida la diferencia que existe entre la figura jurídica de la exención y el régimen fiscal de no sujeción, pues en ambas se deja de pagar determinado tributo; sin embargo, si bien forman parte de la materia fiscal, también lo es que dichos conceptos son de naturaleza diversa.--- Es decir, la exención ocurre cuando la persona física o moral cuya situación legal normalmente tiene la calidad de causante, no está obligada a enterar el crédito tributario por encontrarse en condiciones de privilegio o franquicia, y la no sujeción es cuando en la propia ley se establece que la relación jurídica tributaria no existe. Sirve de apoyo la siguiente tesis: "EXENCIÓN DE IMPUESTOS O DERECHOS, ES DE UNA SITUACIÓN JURÍDICAMENTE DIFERENTE AL RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECIÓN", visible en el Semanario Judicial de la Federación; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Parte: XI-Marzo; página: 280.--- En el caso que no ocupa, las asociaciones religiosas sí están sujetas al pago del impuesto predial sobre los bienes inmuebles que se encuentren dentro de su patrimonio, así como del impuesto que se cause por la adquisición de inmuebles que realicen, ya que el precepto impugnado las exenta de pagar el impuesto de referencia solamente en el periodo comprendido entre el 20 de enero de 2001 y el 31 de diciembre del mismo año, lo cual implica que se ha producido el hecho imponible a que se refiere la tesis citada sobre el particular, esto es, que las asociaciones religiosas no están fuera del régimen tributario y de ninguna manera puede considerárseles como personas jurídicas de no sujeción al régimen fiscal.--- En conclusión, al existir una exención en el pago del impuesto predial e impuesto sobre traslación de dominio en la adquisición de inmuebles en el multicitado Código Municipal para el Estado de Chihuahua, se actualiza la violación al artículo 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, de la Constitución Federal."⁹²

De la transcripción anterior, se desprende que el Procurador General de la República, impugnó la validez del artículo Cuarto Transitorio del Código

⁹² Ibidem.

Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico de esa entidad federativa el tres de febrero de dos mil uno, al considerar que violaba lo establecido en el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, inciso a), y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que indebidamente establece la exención en el pago de los impuestos predial y traslativo de dominio, a los bienes inmuebles que se encuentran dentro del patrimonio de las asociaciones religiosas.

Indica el Procurador, que el citado precepto constitucional, además de delimitar los rubros respecto de los cuales el Municipio ejerce directamente su administración para llevar a cabo la prestación de servicios públicos, establece la prohibición de eximir de la obligación de contribuir a los gastos del Ayuntamiento para proteger a la hacienda municipal, tratándose de la propiedad inmobiliaria a favor de persona o institución alguna, salvo que sean bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, excepción en la que no se encuentran los inmuebles de las asociaciones religiosas, criterio que confirman la Constitución del Estado de Chihuahua, el Código Fiscal, la Ley de Catastro, la Ley de Ingresos y el Código Municipal de la propia entidad federativa, al no prever la exención del pago de los referidos impuestos, a los inmuebles pertenecientes a dichas asociaciones.

De ahí que, sostiene el Procurador, el artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, configure un menoscabo de la referida hacienda municipal y, en consecuencia, contravenga la Constitución Federal, específicamente el principio de supremacía constitucional establecido en el dispositivo 133 de la Ley Fundamental, pues las asociaciones religiosas al no estar fuera del régimen tributario y al no poderseles considerar de ninguna manera como personas jurídicas de no sujeción, deben cumplir con el pago de los impuestos predial y traslativo de dominio que causen los bienes inmuebles que se encuentran dentro de su patrimonio, y no exentárseles de tal obligación como indebidamente lo establece el artículo estatal impugnado.

Precisado lo anterior, se advierte que por auto de fecha ocho de marzo de dos mil uno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente correspondiente, y tumar el asunto al Ministro Mariano Azuela Güitrón para el trámite y elaboración del proyecto de resolución respectivo.

El Ministro instructor, mediante proveído de esa misma fecha, admitió la demanda y ordenó emplazar a las autoridades responsables para que rindieran su informe.

El Congreso del Estado de Chihuahua, por conducto de su Presidente y Oficial Mayor, al presentar su informe, expresó lo siguiente:

"La Constitución Federal en el párrafo segundo del artículo 130, establece que, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión el legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.-- La Ley reglamentaria denominada Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en su artículo 16 establece que, dentro del régimen patrimonial de las asociaciones religiosas, podrán en todo momento adquirir bienes de cualquier naturaleza, para los fines propuestos para su objeto.--- Luego, en el artículo 17 de la citada Ley Reglamentaria, se establece que son facultades exclusivas de la Secretaría de Gobernación resolver sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título dichas asociaciones.--- En el artículo 19 de la misma ley en cita, se establece que, a las Asociaciones Religiosas, le serán aplicadas las disposiciones Fiscales en los términos de las Leyes de la Materia.--- Lo que se colige en dos aspectos de suma importancia como lo son: El régimen de propiedad de las asociaciones religiosas, se lleva mediante disposiciones de carácter especial, es decir, bajo un tratamiento distinto al del derecho común y, las disposiciones fiscales aplicables en la materia, se deberán de regir de acuerdo a las facultades establecidas para cada Autoridad en sus distintos ámbitos de competencia, ya sea en tratándose de impuestos de carácter Federal, Local y Municipal.--- Por otro lado, es claro que las atribuciones que no están expresamente concedidas en los Poderes Federales, se encuentran reservados para las Entidades Federativas, de acuerdo con lo que establece el Artículo 124 de Nuestra Constitución.--- Lo anterior se robustece más, con el artículo 115, fracción IV de Nuestra Carta Magna, por cuanto a que: los Municipios administraran libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor y en todo caso, percibirán contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los bienes inmuebles.--- Por lo anterior, nos permitimos señalar que, esta H. Legislatura cuenta con las facultades de establecer las contribuciones necesarias a favor de los Municipios, de tal suerte que, no existe limitante para que las Legislaturas de acuerdo a la capacidad financiera de los Ayuntamientos establezca o no excepciones a las mismas. Bajo la premisa antes apuntada, y de conformidad a lo que señala el artículo 130 Constitucional así como su Ley Reglamentaria, nos encontramos en presencia de un régimen de Propiedad

Inmobiliaria de Asociaciones Religiosas con un tratamiento distinto al de las personas Morales del orden común, es decir, en la Ley reglamentaria del artículo 130 constitucional, existe una limitante para la adquisición de bienes inmuebles de las asociaciones religiosas, puesto que es necesaria, la autorización de la Secretaría de Gobernación, y es claro que, el tratamiento que se le deberá de dar, no lo es considerándolos como personas morales o instituciones, que entren dentro de la hipótesis que marca el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo.--- Por lo que, esta H. Legislatura en el Cuarto transitorio del Código Municipal del Estado de Chihuahua impugnado, se permitió establecer que, dentro del plazo de un año, los bienes que forman parte del patrimonio de las Asociaciones Religiosas, y los bienes que adquieran en dicho lapso de tiempo, no causan los impuestos correspondientes al Predial y Traslativo de Dominio, ya que la base de éstos es la propiedad inmobiliaria de las Asociaciones Religiosas.--- Por lo anterior, nos permitimos señalar que, esta H. Legislatura no toma ni considera como base tributable un bien que vaya a formar o forme parte de la propiedad de las Asociaciones Religiosas, ya que si la Ley Federal que regula dicho régimen patrimonial le da un tratamiento distinto, no podemos inferir que nos encontramos en presencia en (sic) la hipótesis prohibitivas sobre Propiedad Inmobiliaria que marca Nuestra Carta Magna, ya que ni la propia Ley Federal las considera como tales, es decir como personas morales, o asociaciones comunes, sino, fuera de dicho contexto, por lo que no se irrumpe en ningún sentido, el apartado Constitucional que el promovente de la presente Acción señala, ser contrario al Constituyente Federal.--- Por otro lado, cabe precisar que la Acción de mérito resulta improcedente con fundamento en el artículo 65, en relación con los artículos 1 y 9 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, por las siguientes razones:--- PRIMERA. El artículo 105, fracción II, inciso C), faculta o legitima al C. Procurador General de la República, para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de Leyes Federales, Estatales y Municipales así como a tratados internacionales, que no estén de acuerdo a la Constitución Federal.--- El artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, prevé, que: A falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.--- Luego, el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles establece expresamente, que sólo se puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.--- En efecto, como es el caso, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación procesal, para acudir ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en el entendido, de que, dicho funcionario para seguir con dicho trámite tiene que tener una relación procesal con el fin que persigue, es decir, que la naturaleza de la norma impugnada, vaya en contra de los intereses que como Procurador persigue, el cual deben de reflejarse en la sentencia que en su caso se llegue a pronunciar en el juicio que nos ocupa,

ya que se debe de vincular su actividad, ya sea condenando, nulificando, la norma que estima inconstitucional.--- Lo anterior nos dice que el Procurador, efectivamente puede promover una acción cuya naturaleza se analiza, siempre y cuando dicha acción verse sobre cuestiones que propiamente le incumben, es decir relacionados con su ejercicio. Es por ello que el propio Código Federal de Procedimientos Civiles, y su interpretación, define lo que se entiende por legitimación procesal y legitimación causal.--- La primera de ellas, es la relación procesal con la que el Procurador concurre ante esta instancia jurisdiccional, accionando el órgano encargado de impartir justicia, solicitando la nulidad de una ley o tratado que adolezca de inconstitucionalidad.--- La segunda, es aquél vínculo procesal que une al accionante con el derecho tutelado, que permite que su interés en el asunto en comento, sea vinculado directamente en la sentencia que para tal efecto se pronuncie, y que con ella se vea inmiscuido en los efectos que llegase a producir, es decir que tenga relación directa con el asunto de que se trata.--- Si observamos la naturaleza del acto o ley que se reclama, a simple vista podremos observar que, se impugna una ley de carácter estatal, tendiente a normar cuestiones relativas a los Municipios que integran el Estado de Chihuahua, por cuanto a la exención que se hacen a las Asociaciones Religiosas, a causar los Impuestos Predial y Traslativo de Dominio. Ahora bien, si partimos de la base como lo es, que nos encontramos en presencia de un impuesto de carácter municipal, en el que los Ayuntamientos por conducto de sus dependencias correspondientes, cobrarán dichos impuestos, es claro, que el que cuenta con la legitimación causal lo son los propios Ayuntamientos, porque en ellos radica el cobro de tales impuestos, de tal suerte que, al no haber accionado mediante el procedimiento legal correspondiente la norma que hoy impugna el C. Procurador General, los Municipios la consintieron expresa y tácitamente.--- Independientemente del principio depurador de normas constitucionales que persigue el Procurador General de la República, para poder contar con la legitimación procesal para promover la presente acción, según se advierte del artículo 105 Constitucional, es menester que dicho principio cuente con la legitimación causal que pueda darse en la solución del fondo que se decida en la sentencia que para tal efecto se dicte, ya que para ser parte en dicho acontecer, es necesario ser parte, en el hecho jurídico que nace de la norma impugnada; nuestro más Alto Tribunal ha definido con abundante claridad, lo que se entiende por Legitimación Procesal Activa, y Legitimación Procesal Causal estableciendo que, la primera se entienda como la potestad legal para acudir ante (sic) Órgano Jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o una instancia, la cual se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene la facultad de hacerlo valer. A diferencia de la segunda, (la legitimación causal) es aquella que se ejercita cuando se tiene la titularidad del derecho cuestionado en el juicio, o ser el que está íntimamente vinculado con el mismo, sin ostentarse como el titular del mismo, o en representación del que goza del derecho, ya que resultaría jurídicamente imposible vincular en la sentencia a alguien que no posea una relación causal con la litis

constitucional planteada.--- Lo que nos permite concluir que, en el presente asunto no sucede esto último, ya que resulta jurídicamente imposible e inaceptable que se vincule al Procurador General de la República, con el derecho que tienen los Municipios de ingresar a su patrimonio el impuesto que se cause por concepto de predial y traslativo de dominio.--- Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Enero de 1998. Tesis: 2ª/J. 75/97. Página: 351. "LEGITIMACIÓN PROCESAL. ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio.--- La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable".--- Revisión fiscal 80/83. Seguros América Banamex, S.A. 17 de octubre de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Eduardo Langle Martínez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara.--- Amparo en Revisión (reclamación) 1873/84. Francisco Toscano Castro. 15 de mayo de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fausta Moreno Flores. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.--- Queja 11/85. Timoteo Peralta y coagraviados. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.--- Amparo en revisión 6659/85. Epifanio Serrano y otros. 22 de enero de 1986. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.--- Amparo en revisión 1947/97- Néstor Faustino Luna Juárez. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.--- Tesis de Jurisprudencia 75/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Genaro David Góngora Pimentel.--- Por lo que el C. Procurador General de la República al accionar esta controversia judicial, no se va a ver afectado ni beneficiado, y menos aún, vinculado con la resolución que para tal efecto se pronuncie por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, por no contar con legitimación ad-causam necesaria para acudir ante esta instancia.--- En las relatadas condiciones lo procedente será sobreseer el presente asunto, de conformidad a lo establecido pro el artículo 59, en relación con el artículo 19 y 20, fracción II

de la Ley Reglamentaria de las fracción I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- SEGUNDA. Procede decretar el sobreseimiento de la presente acción de conformidad a lo establecido por la fracción VI del artículo 19 en relación con el artículo 20, fracción II, ambos relacionados con el artículo 59 y 65 todos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en virtud de que el conflicto que en su caso emana de la Ley que hoy se impugna, no fue agotado en la vía legal prevista para solucionarlo.--- En efecto, de conformidad a lo que establece la Fracción I inciso i) del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su interpretación por nuestro mas Alto Tribunal, es claro que los Municipios integrantes de las distintas entidades federativas cuentan con la facultad de promover controversias constitucionales, en contra de actos o normas de carácter general, que sean contrarias a la Constitución.--- Ahora bien, por lo que se refiere a la norma que hoy impugna el C. Procurador General de la República podemos advertir, como ya se dijo, que nos encontramos frente una disposición general, cuyos afectados en su caso serian los Municipios, de tal suerte que, en caso de que estos no estuviesen de acuerdo con dicha disposición, la vía de controversia constitucional, les brinda la oportunidad de promoverla, si considerasen que dicha disposición general fuese violatoria a los derechos que como municipio tienen. Así lo ha expresado Nuestro Mas Alto Tribunal.--- Novena Época.--- Instancia: Pleno.--- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.--- Tomo: XII, Abril de 2000.--- Tesis: P./J. 29/2000.--- Página: 811.--- "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA".--- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 Constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este Alto Tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por

decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial.--- Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.--- El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XLIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 29/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.--- Lo anterior tiene razón de ser, en primer término, porque una disposición de carácter general que norma cuestiones relativas a los Municipios, y que pudiese en todo caso vulnerar los derechos de éstos, es lógico que dicha norma se pudiese controvertir vía Controversia Constitucional, por la simple y sencilla razón, de que tanto el municipio y el Estado, representado este último a través de los distintos poderes, pudiesen no estar de acuerdo jurídicamente en sus facultades o derechos; y en segundo término, porque esa norma está íntimamente relacionados tanto como el que elabora (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo) como al que va dirigido (Municipio). De tal suerte, que el Municipio o el Estado, al tener facultades para reclamar un norma de carácter general, y no haberse agotado el principio a que se refiere la Fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del 105 Constitucional (La Vía Legalmente prevista), basándose en su facultad y su legitimidad procesal y causal, la presente acción resulta improcedente y como consecuencia de ello, se debe sobreseer.--- En conclusión, si existe la Vía de Controversia Constitucional, como vía idónea para reclamar la inconstitucionalidad de un precepto cuya naturaleza aquí se analiza, es lógico que la Vía propuesta por el accionante en el presente caso no es la correcta, y por lo tanto se debe sobreseer.--- En caso de que no sea declarada procedente esta causal de improcedencia, traería como consecuencia un caos jurídico, ya que si hipotéticamente suponemos que el Municipio controvierte la ley impugnada mediante controversia constitucional, y por otro lado el Procurador General de la República reclama la misma norma aduciendo distintos conceptos de nulidad, que el primero de ellos, se estaría en la posibilidad jurídica de dictar sentencias contradictorias, y sin lugar a dudas el efecto sería distinto, lo que traería consecuencias jurídicas irreparables, es por ello, que el artículo 105 Constitucional distingue entre las partes interesadas, para acudir ante este H. Máximo Tribunal a hacer valer sus derechos por distintas Vías, dejando a salvo el Principio fundamental en ambas acciones, para estar en aptitud de vincular los efectos de las sentencias con las partes en litigio, y así encuadrar jurídicamente en la hipótesis que marca el Ordinal 41 fracción IV de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Por lo que en las relatadas condiciones lo procedente será y así se solicita, declarar la NO

NULIDAD O EN SU CASO SOBRESER LA PRESENTE ACCIÓN en contra del Transitorio Cuarto del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, por no encontrarse contraria al Texto Constitucional, o por las causales ya vertidas."⁹¹

Por su parte, el Gobernador Interino del Estado de Chihuahua, al rendir su informe, señaló:

"LIC. VÍCTOR EMILIO ANCHONDO PAREDES. Gobernador Interino del Estado, autoridad señalada como demandada en la Acción de Inconstitucionalidad No. 14/2001 promovida por el Procurador General de la República, comparezco para exponer:

Vengo a rendir el informe correspondiente a la demanda que promueve el Procurador General de la República en ejercicio de la acción de Inconstitucionalidad radicada con el No. 14/2001, en la que demanda la declaración de invalidez del artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de fecha 3 de febrero del 2001. Para tal efecto manifiesto:

Es cierto que el Ejecutivo del Estado promulgó el Decreto No. 790/01 V P.E, mediante el cual el Congreso del Estado reformó el artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, y dicho Decreto fue publicado en el Periódico Oficial del 3 de febrero del 2001. El texto del precepto es el siguiente:

"ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO.- Las Asociaciones Religiosas constituidas de conformidad a lo dispuesto por la Ley de la materia, estarán exentas de pagar el Impuesto Predial causado por los bienes inmuebles que se encuentren dentro de su patrimonio y que se destinen a los fines de las Asociaciones, así como el Impuesto de traspaso de Dominio de Bienes Inmuebles que se generen por los bienes inmuebles de las mismas características, que adquieran en el periodo comprendido entre el día 20 de enero de 2001 y 31 de diciembre del mismo año; ambos Impuestos establecidos en el presente Código."

La promulgación fue realizada porque a nuestro juicio el decreto cuestionado se ajustó a los preceptos constitucionales que lo rigen, sin que advirtamos que la exención que el precepto transitorio contempla, se hubiere establecido a favor de persona o institución alguna, pues lo que el artículo 115 constitucional prohíbe, son las exenciones a favor de persona o institución determinada, lo que no sucedió en el caso porque el precepto impugnado establece la exención a favor de las Asociaciones Religiosas, mas no a favor de alguna Asociación Religiosa determinada. Es decir, de manera general el precepto impugnado alude al beneficio que se concede a todas las Asociaciones Religiosas, y no a alguna en particular. Es la exención individual la que prohíbe el artículo 115 constitucional mas no la exención

⁹¹ Informe rendido por el Congreso del Estado de Chihuahua en la acción de inconstitucionalidad número 14/2001.

que se concede con la característica general propia de la Ley. En el caso que nos ocupa, el beneficio se concede a todas las iglesias y no a alguna en particular y por lo tanto, al ser de carácter general, escapa de la limitación que la norma constitucional contempla.

Cabe mencionar que, además de tal salvedad, el precepto Constitucional no permite que se concedan exenciones respecto de la traslación de dominio inmobiliario. Sin embargo, el Impuesto Estatal, denominado Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles, pese a su denominación, no tiene por objeto la traslación de dominio de bienes inmuebles, sino que, contrariamente a tal denominación, grava la adquisición de inmuebles, lo que hace que escape de la prohibición constitucional aludida. Es decir, el artículo 115 en su fracción IV, inciso a), alude a las contribuciones que tengan por objeto la traslación de inmuebles y la limitante que establece el inciso c) se refiere a esa contribución, entre otras; de lo que se sigue que si el artículo impugnado del Código Municipal establece una exención al impuesto que grava o tiene por objeto la adquisición de inmuebles, no se encuentra en el supuesto que el máximo precepto contempla al referirse al gravamen sobre la traslación de inmuebles.

Escapando del sentido de su denominación, el Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles que contempla el Código Municipal, grava la adquisición, más no la traslación de dominio de inmuebles y los sujetos del Impuesto son las personas adquirentes de los inmuebles. Tal es el sentido de los artículos 155 y 156 de dicho Código, que establecen:

"ARTÍCULO 155.- Es objeto del Impuesto sobre Traslación de Dominio de bienes Inmuebles, la adquisición de los ubicados en el Municipio, con excepción de la que realicen la Federación, los Estados o Municipios, para formar parte del dominio público a los Estados extranjeros en caso de reciprocidad."

"ARTÍCULO 156.- Son sujetos de este impuesto las personas físicas o morales que adquieran inmuebles o los derechos relacionados con los mismos, a que este capítulo se refiere, ubicados en el Municipio."

Los antecedentes de la reforma legal impugnada se explican en la iniciativa respectiva, que en copia certificada se anexa, a cuyo contenido nos remitimos.

El antecedente remoto que en la iniciativa se cita, lo constituye el cumplimiento que el Estado dio al artículo Décimo Quinto de la "Ley que establece Las Reducciones Impositivas Acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo", publicada en el Diario Oficial de 3 de diciembre de 1993.

Dicho artículo estableció:

"ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. Para la aplicación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se estará a las siguientes disposiciones transitorias:

1.- Los Estados, en los términos del artículo 9º, fracción II de la Ley del Impuesto sobre adquisición de Inmuebles, contarán con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de lo dispuesto en el ARTÍCULO

DÉCIMO SEXTO siguiente de esta Ley, para incorporar en su legislación local o municipal, lo dispuesto en este último precepto”.

A su vez, el Artículo Décimo Sexto dispuso:

“Las asociaciones religiosas constituidas en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, no pagarán el impuesto establecido en la Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles, por las adquisiciones que realicen hasta el 31 de diciembre de 1994”.

Por tales razones consideramos que la norma general impugnada se ajusta al mandato del artículo 115 constitucional y que por tanto, no le asiste la razón al actor demandante de la invalidez del precepto al estimar que no se da esa congruencia del acto con la disposición Constitucional.

SOBRESEIMIENTO

La exención en materia de los Impuestos Predial y Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles no surge del texto transitorio que impugna el actor, sino que proviene del original artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, adicionado en diciembre de 1998.

En efecto, mediante Decreto No. 107/98 I.P.O., el Congreso del Estado adicionó el Código Municipal con el Artículo Cuarto Transitorio, creando la exención temporal de dichas contribuciones a favor de las Asociaciones Religiosas. El Decreto se publicó en el Periódico Oficial de 30 de diciembre de 1998 y entró en vigor el 1º. de enero de 1999 y estableció:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un artículo cuarto transitorio al Código Municipal para el Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente manera:

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.-

ARTÍCULO SEGUNDO.-

ARTÍCULO TERCERO.-

ARTÍCULO CUARTO.- *Las asociaciones religiosas constituidas de conformidad a lo dispuesto por la Ley de la materia, estarán exentas de pagar el Impuesto Predial causado por los bienes inmuebles que se encuentren dentro de su patrimonio y que se destinen a los fines de las Asociaciones, así como el Impuesto de traslación de dominio que se genere por los bienes inmuebles de las mismas características que adquieran en el periodo comprendido entre el día 1º. de enero de 1999 y el 31 de diciembre del mismo año, ambos impuestos establecidos en el presente Código.*

TRANSITORIOS:

ARTÍCULO ÚNICO.- *El presente Decreto entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos noventa y nueve.”.*

El Artículo Cuarto Transitorio referido fue modificado mediante decreto NO. 512-00-II P.O. publicado en el Periódico Oficial de 28 de junio del 2000, para entrar en vigor el 29 de junio del mismo año. Conforme a esta reforma se dispuso:

“ÚNICO.- Se reforma el a Artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua para quedar redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO: *Las Asociaciones Religiosas constituidas de conformidad a lo dispuesto por la Ley de la materia, estarán*

exentas de pagar el Impuesto Predial causado por los bienes inmuebles que se encuentren dentro de su patrimonio y que se destinen a los fines de las Asociaciones, así como el Impuesto de traslación de dominio que se genere por los bienes inmuebles de las mismas características, que adquieran en el periodo comprendido entre el día 1º de junio de 2000 y el 31 de diciembre del mismo año, ambos impuestos establecidos en el presente Código.

TRANSITORIO.-

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.”.

El mismo Artículo Cuarto Transitorio se modificó mediante Decreto No. 790/01 V.P.E., publicado en el Periódico Oficial de 3 de febrero del 2001, y entró en vigor el 4 de febrero del año en curso, precepto que dispone:

“ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO: *Las Asociaciones Religiosas constituidas de conformidad a lo dispuesto por la Ley de la materia, estarán exentas de pagar el Impuesto Predial causado por los bienes inmuebles que se encuentren dentro de su patrimonio y que se destinen a los fines de las Asociaciones, así como el Impuesto de Traslación de Dominio DE Bienes Inmuebles que se genere por los bienes inmuebles de las mismas características, que adquieran en el periodo comprendido entre el día 20 de enero del 2001 y 31 de diciembre del mismo año.; ambos impuestos establecidos en el presente Código.*

TRANSITORIO.-

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.”.

La Procuraduría General de Justicia (sic) impugnó el precepto conforme a la reforma contenida en este último Decreto, pero no impugnó la exención que en materia de Impuesto Predial se estableció en diciembre de 1988, ni impugnó la misma exención continuada en la reforma de junio del 200, lo que indica que consintió tácitamente el precepto y la exención que ene esa materia contempla y en virtud de lo anterior, resulta improcedente que ahora reclame vicios de constitucionalidad de la norma respecto de la cual ya se dio el consentimiento tácito.

El alcance de la reforma no toca el tratamiento del Impuesto Predial, sólo se limita a establecer la exención del Impuesto sobre traslación de dominio de bienes Inmuebles, conservando aquél tratamiento tal como se encontraba antes de la reforma impugnada.

La comparación de los preceptos demuestra que el tratamiento aludido ya existía antes de la reforma impugnada y que la actora consintió tal tratamiento bajo el principio consistente en que los actos que no se reclaman dentro de los plazos que la ley señala, se tienen por consentidos. Este principio es aplicable al juicio de garantías y lo traemos a este procedimiento para que se aplique y se destaque el hecho del consentimiento tácito con la norma impugnada, en aplicación de la siguiente jurisprudencia:

“Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Agosto de 1995

ACTOS CONSENTIDOS TACITAMENTE. *Se presumen así, para los efectos del amparo, los actos del orden civil y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala."*

La actora no se inconformó contra el tratamiento del Impuesto Predial establecido antes de la reforma impugnada. En esa virtud, al no haberlo impugnado en su oportunidad, corresponde declarar que se actualiza la respectiva causal de improcedencia y por ende el sobreseimiento de la acción de Inconstitucionalidad.

No es ocioso abundar en el sentido de que el Congreso del Estado no estableció un nuevo tratamiento del Impuesto Predial, ni derogó disposición legal alguna por virtud de la cual sustituyera el tratamiento existente por otro, sino que se concretó a modificar el tratamiento que contempla el artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal y extender el tiempo de aplicación del beneficio del Impuesto Sobre Traslación de Dominio de bienes Inmuebles, lo cual significa que el tratamiento en Impuesto Predial sigue siendo el mismo antes y después de la reforma impugnada.

La clarificación de este punto es de fundamental importancia para efectos de establecer que en sí, el tratamiento del Impuesto Predial sigue siendo el mismo y está plenamente aceptado por la actora. Por ello es que ya no está en condiciones legales de cuestionar la constitucionalidad del tratamiento adoptado por el legislador, puesto que tal tratamiento participa necesariamente de la constitucionalidad que se le imprimió desde su establecimiento, constitucionalidad que tácitamente ha sido consentida por la actora.

Pues bien, la norma general materia de la presente acción de inconstitucionalidad, si bien está siendo impugnada, resulta que deriva de la norma ya existente comentada, en lo que se refiere al Impuesto Predial, en virtud de que ésta fue consentida tácitamente, de igual forma resulta consentida la norma impugnada por tratarse de un acto que deriva de otro consentido, según lo ha establecido la jurisprudencia que a continuación se transcribe, visible en la página 12, Tomo VI, Materia Común, apéndice 1995: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA. El amparo es improcedente cuando se endereza contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la ley reputa como consentidos".

El hecho de que la actora hubiera consentido tácitamente la normatividad referida, provoca la improcedencia de la acción en un doble aspecto, tanto por haber operado el consentimiento mismo, como porque tal situación de consentimiento tácito se traduce en una impugnación extemporánea de la norma, lo cual se encuentra previsto como causa de improcedencia en la fracción VII, que alude a la oportunidad en que debe presentarse la demanda, así como en la fracción VIII, que alude a otras causas de improcedencia, ambas del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia,

*lo que da motivo para decretar el sobreseimiento por disposición del artículo 20, fracción II, de la misma Ley.*¹⁹⁴

De las transcripciones anteriores, se advierte que el Congreso del Estado de Chihuahua al rendir su informe, señala en términos generales, que en el presente caso, se está en presencia de un régimen de propiedad inmobiliaria de las asociaciones religiosas que tiene un tratamiento distinto al de las personas morales o instituciones que se establecen en el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, toda vez que jurídicamente no se les considera personas morales ni asociaciones comunes, y en consecuencia, no están dentro de la hipótesis prohibitiva sobre propiedad inmobiliaria que marca el citado artículo constitucional. De ahí que el artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua no contraviene la Norma Fundamental.

Asimismo, el citado Congreso indica que la acción de inconstitucionalidad presentada por el Procurador es improcedente ya que éste, de acuerdo con la ley, puede promover una acción de esa naturaleza siempre y cuando la misma verse sobre cuestiones que propiamente le incumban o se relacionen con su actividad, por lo que en el caso, al impugnarse una ley de carácter estatal tendiente a normar cuestiones relativas a los Municipios que integran el Estado de Chihuahua, por cuanto a la exención que se hace a las asociaciones religiosas de causar impuestos predial y traslativo de dominio, y si son los Ayuntamientos, por conducto de sus dependencias correspondientes, los encargados de cobrar éstos, resulta jurídicamente imposible e inaceptable que se vincule al Procurador General con el derecho que tienen los Municipios de ingresar a su patrimonio tales impuestos. En otros términos, el Procurador al promover la acción de mérito no se ve afectado ni beneficiado, y menos aún, vinculado con la resolución que para tal efecto pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por no contar con la legitimación ad-causam necesaria para acudir ante dicha instancia, y en tales condiciones lo procedente es sobreseer el asunto en cuestión. Asimismo, el Congreso establece que al existir la controversia constitucional como la vía idónea para reclamar la inconstitucionalidad de un precepto legal, es lógico que la acción de inconstitucionalidad propuesta por el accionante en el presente caso no es la correcta, y por tanto, se debe sobreseer.

Por su parte, el Gobernador Interino del Estado de Chihuahua, en su informe indica que el artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el

¹⁹⁴Informe rendido por el Lic. Víctor Emilio Anchondo Paredes, en su carácter de Gobernador Interino del Estado de Chihuahua, en la acción inconstitucionalidad 14/2001.

Estado de Chihuahua impugnado, que contempla una exención a favor de las asociaciones religiosas, no establece ésta a favor de alguna asociación religiosa determinada que es lo que prohíbe el artículo 115 de la Constitución Federal, es decir, el numeral combatido de manera general alude al beneficio que se concede a todas las asociaciones religiosas y no a alguna en particular, siendo la exención individual la que prohíbe el artículo 115 constitucional y no la exención que se concede con la característica general propia de la Ley.

Asimismo, explica el Gobernador, que el precepto que se combate, si bien regula el impuesto sobre traslación de dominio inmobiliario, pese a esta denominación, lo que grava es la adquisición de inmuebles y no la traslación de dominio de éstos, siendo los sujetos del impuesto las personas adquirentes de tales bienes, situación que hace que dicho numeral no viole la prohibición constitucional establecida en el artículo 115 de la Carta Magna.

Finalmente, expone que la exención que reclama el Procurador General no proviene del artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico de esa entidad federativa el tres de febrero de dos mil uno, sino del original artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, adicionado en diciembre de mil novecientos noventa y ocho, por lo que en tales condiciones, si la exención impugnada existía antes de la reforma que reclama el actor, es obvio que éste consintió la misma al no reclamarla en los plazos que señala la ley de la materia, y en consecuencia, se actualiza una causal de improcedencia y, por ende, el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad promovida.

Una vez recibidos los informes de las autoridades responsables, así como sus alegatos, el Ministro instructor puso los autos en estado de resolución, en virtud de encontrarse debidamente integrado el expediente.

El día siete de agosto de dos mil uno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia en la acción de inconstitucionalidad que se comenta, resolviendo por unanimidad de diez votos, lo siguiente:

"PRIMERO.- La presente acción de inconstitucionalidad resulta procedente.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el tres de febrero de dos mil uno, de conformidad con lo expuesto en el penúltimo considerando de esta ejecutoria y para los efectos precisados en el último."

En las consideraciones de la sentencia, a grandes rasgos, se señaló lo siguiente:

"CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación porque el Procurador General de la República plantea la inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

SEGUNDO.- La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente por lo siguiente:

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

El precepto impugnado se publicó el tres de febrero de dos mil uno en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua por lo que el plazo de treinta días naturales para la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad inició el día cuatro siguiente y concluyó el cinco de marzo de dos mil uno; de manera que si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisamente, el cinco de marzo de dos mil uno, resulta que fue presentada en forma oportuna.

TERCERO.- El actor se encuentra legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, lo cual se analiza por ser una cuestión de orden público.

Los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal y 62 de su ley reglamentaria establecen:

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

(...)

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

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

(...)

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

De conformidad con el precepto constitucional antes transcrito, el Procurador General de la República puede promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales y, por su parte, el actor acredita su cargo con copia certificada del nombramiento de Procurador General de la República resulta que éste si cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

La documental que acredita la legitimación del Procurador General de la República, a que se hizo referencia anteriormente, es del contenido siguiente:

*"C. General de Brigada de Justicia, Militar y Licenciado
MARCIAL RAFAEL MACEDO DE LA CONCHA,
Presente.*

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 89, fracción II, y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y que cuenta con la ratificación de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, he tenido a bien designarlo con esta fecha, Procurador General de la República..

*Sufragio Efectivo. No Reelección
Palacio Nacional, a 7 de diciembre de 2000."*

CUARTO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estudia las causales de improcedencia que plantean las partes y las que pudiera advertir de oficio, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente a las cuestiones de constitucionalidad....

QUINTO.- Las causales de improcedencia que plantea el Congreso estatal resultan infundadas.

SEXTO.- Es infundada la causal de improcedencia que hace valer el Gobernador Interino del Estado de Chihuahua.

SÉPTIMO.- ...La referida normatividad, que vino a reglamentar la Constitución Federal, específicamente el artículo 130, en la materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público, establece, entre otras disposiciones de orden público y observancia general en el país, las relativas al régimen jurídico de los bienes inmuebles destinados al objeto de las asociaciones religiosas constituidas conforme a la Ley reglamentaria de la materia.

Como puede verse del texto de las disposiciones reproducidas, el legislador hizo un distingo entre los inmuebles propiedad de la Nación y los que bajo cualquier título adquieran, posean o administren las asociaciones religiosas debidamente constituidas, señalando para cada tipo de bienes un tratamiento legal diferente. Conforme a dichos principios puede establecerse la siguiente distinción:

Bienes de dominio público

a) Son los bienes propiedad de la Nación que poseían las agrupaciones religiosas e iglesias antes de la reforma constitucional de veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, y que actualmente siguen usufructuando las asociaciones religiosas para los fines de su objeto (artículo sexto transitorio).

b) Las asociaciones tienen el derecho de usar los bienes nacionales en forma exclusiva para fines religiosos en los términos que dicte el reglamento respectivo, siempre que las agrupaciones e iglesias hayan solicitado y obtenido en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley su registro como asociaciones religiosas (artículo 9, fracción VI de la ley y sexto transitorio).

c) Esta clase de bienes están sujetos a la ley reglamentaria de la materia, a la Ley General de Bienes Nacionales y, de tratarse de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como a las demás leyes y reglamentación aplicable (artículo 20 de la ley).

d) En caso de liquidación de las asociaciones religiosas, los bienes nacionales que estuvieren en su posesión, regresarán al pleno dominio público de la Nación (artículo 16 de la ley, párrafo tercero).

Bienes de dominio privado

a) La propia ley reglamentaria le da al capítulo respectivo la denominación de "régimen patrimonial", lo que en otras palabras significa "sistema jurídico de los bienes propiedad de las asociaciones religiosas" e implica, por naturaleza, una distinción con los bienes nacionales. A ello se suma que el artículo 16 habla de "patrimonio propio", lo que viene a agregar el sentido de que los bienes que lo constituyen son a título de dueño, es decir, son de dominio privado.

b) La personalidad jurídica de las asociaciones religiosas las dota de la capacidad de propiedad, lo que les permite constituir su patrimonio propio con todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren con la sola finalidad de cumplir su objeto, salvo aquellos bienes que se indican en el párrafo segundo del artículo 16.

c) En caso de liquidación esta clase de bienes se podrán transmitir a otras asociaciones religiosas, pero si la liquidación es como resultado de la aplicación de una sanción prevista por el artículo 32, dichos bienes pasarán a la asistencia pública (tercer párrafo del artículo 16).

d) Cuando las asociaciones religiosas pretendan adquirir bienes raíces por cualquier título, la Secretaría de Gobernación deberá resolver sobre su carácter de indispensables, para lo cual deberá emitir declaratoria de procedencia en los casos y plazos que establece el artículo 17.

e) Todos los bienes inmuebles deberán registrarse ante la Secretaría de Gobernación, la que deberá organizarlos y mantenerlos actualizados (artículos 17, último párrafo y 26).

f) Las autoridades y funcionarios con fe pública que intervengan en actos de adquisición de inmuebles por parte de las asociaciones religiosas, deberán exigir la presentación de la declaratoria de procedencia emitida por la Secretaría de Gobernación y dar aviso al Registro Público de la Propiedad de que el inmueble de que se trata será destinado a los fines de la asociación para que efectúe la anotación respectiva.

g) A este tipo de bienes les serán aplicables las disposiciones fiscales en los términos de las leyes de la materia.

De acuerdo con todo lo hasta aquí dicho, es claro que si bien el Poder Reformador Constituyente, en primer término, y después el legislador ordinario, se preocuparon por hacer distinciones entre los inmuebles propiedad de la Nación que poseían las agrupaciones religiosas y las iglesias antes de la reforma constitucional de veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos y los que adquirirían en el futuro las asociaciones religiosas por cualquier título, también lo es que ninguna diferencia hicieron entre el régimen patrimonial de dichas asociaciones y el de las personas morales o de otros entes jurídicos del orden común.

Por lo contrario, como quedó relatado con anterioridad, expresamente se dijo durante los debates que los inmuebles que llegaran a adquirir las asociaciones religiosas tendrían el mismo tratamiento que los inmuebles propiedad de los gobernados, lo cual significa que se deberían de considerar como cualquier otro particular, es decir, de propiedad privada; además, se expresó que las asociaciones religiosas tendrían un derecho de propiedad semejante al de todos los gobernados, o sea, como cualquier otra persona, de tal modo que al adquirir, poseer o administrar en lo futuro bienes raíces, tendrían que hacerlo con todos los derechos y obligaciones que corresponden a los dueños particulares de inmuebles.

Lo anterior está implícito en el artículo 16 de la ley reglamentaria de la materia en tanto habla de "patrimonio propio" de las asociaciones religiosas, es decir, patrimonio particular o de dominio privado, de lo cual resulta que contrariamente a lo que usó la legislatura del Estado de Chihuahua, el requisito consistente en la declaratoria de procedencia que deberá emitir la Secretaría de Gobernación para que las asociaciones religiosas puedan adquirir bienes inmuebles, por más que sea sólo aplicable a éstas, no significa que su tratamiento jurídico sea distinto al de las personas morales del orden común y que de ello derive que las legislaturas estatales puedan exentar a las asociaciones religiosas del pago de las contribuciones que expresamente prohíbe el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

En efecto, por más que fuera verdad, como aduce la legislatura responsable, que en términos del artículo 124 constitucional, las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se encuentran reservadas a los Estados—lo que no está a discusión—o bien que conforme al artículo 115, fracción IV de la propia Ley Suprema, las legislaturas locales tienen facultades para establecer a favor de los Municipios contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles—lo que tampoco se cuestiona en la especie—de ello no puede seguirse, en lo absoluto, que la legislatura hoy responsable pueda ir en contra de lo que este segundo párrafo, esto es, que pueda exentar a las asociaciones religiosas del pago de los impuestos predial y sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, como lo hizo en el artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, pues sería tanto como afirmar que ha sido la propia Constitución Federal la que al reservarle facultades o al otorgárselas de manera expresa también le ha dado atribuciones para infringir lo que ella misma proscribiera.

Lo dicho resulta, en primer lugar, porque como ya se dijo, el requisito consistente en la declaratoria de procedencia que debe emitir la Secretaría de Gobernación para que las asociaciones religiosas puedan adquirir bienes inmuebles, no tiene el efecto de volver diferente su régimen de propiedad

inmobiliaria al del orden común, o sea, no por eso las legislaturas estatales pueden exentar a dichas asociaciones del pago de los impuestos ya mencionados, máxime que ni el Poder Reformador de la Constitución ni el legislador ordinario lo previeron en los artículos 27, fracción II y 130 constitucionales o en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Tampoco puede derivarse tal pretensión de la regla plasmada en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia que dice que a los bienes que regula les serán aplicables las disposiciones fiscales en los términos de las leyes de la materia, toda vez que el sentido correcto de esta norma tiene que ver únicamente con la remisión a las leyes tributarias de la materia que resulten aplicables a los efectos fiscales que produzca la propiedad inmobiliaria de las asociaciones religiosas, pero no como lo afirma la legislatura responsable, esto es, como si dicho precepto y los artículos 124 y 115 constitucionales le concedieran facultades ilimitadas para establecer contribuciones a favor de los Municipios y establecer o no excepciones a las mismas, cuenta habida que aun cuando es verdad que el artículo 115, fracción IV inciso a) faculta a las legislaturas estatales para el establecimiento de contribuciones a favor de los Municipios, también lo es que no le concede atribuciones para exentar a personas o instituciones del pago de esa clase de impuestos, pues lo que consigna en su párrafo segundo es la prohibición a las legislaturas locales para que establezcan exenciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y cambio de valor.

Lo antes señalado queda más de manifiesto si se toma en cuenta que como resultado de la Iniciativa de Reformas a la Constitución y de su discusión en el Congreso de la Unión, se plasmó finalmente en la Ley reglamentaria de la materia, específicamente en su artículo 6º, que las iglesias y agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación en los términos que marca la propia ley, lo cual significa que reunida esta condición, adquieren la cualidad de personas, de tal modo que se les podrá considerar como centros de imputación de normas jurídicas o sujetos de derechos y obligaciones. Es decir, merced a su constitución como lo indica la ley, las agrupaciones religiosas e iglesias tendrán el carácter de personas jurídicas, o sea, de entidades dotadas de existencia jurídica susceptibles de ser titulares de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas.

Entonces, las asociaciones religiosas debidamente constituidas son personas o entidades jurídicas de carácter colectivo, en otras palabras, tienen la condición de personas morales. Incluso, si se les viera a través del significado del concepto "institución", a saber, "orden de personas, cosas o hechos, regulado por normas estables, de conformidad con las cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo", o a la luz de significados más concretos como "organización o estructura de

alguna forma social" (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I-O, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, páginas 1745-1746), las asociaciones religiosas también podrían considerarse como instituciones.

Luego, es claro que la prohibición que establece el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si le es aplicable a las asociaciones religiosas por tener éstas la cualidad de personas o entidades colectivas y de instituciones, sin que para el caso sea relevante la alegación del Gobernador Interino del Estado de Chihuahua en el sentido de que el precepto impugnado establece de manera general la exención a favor de las asociaciones religiosas pero no a favor de alguna en lo particular, es decir, que lo que prohíbe la norma constitucional es la exención individual pero no la general, toda vez que de la forma en que está redactada la expresión "en favor de persona o institución alguna" se entiende que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue en el sentido de que no puede exentarse del pago de las contribuciones que integran la Hacienda Municipal a "ninguna persona o institución", o sea, a "nadie". Entonces, si la disposición enfáticamente señala que las leyes estatales no podrán establecer exenciones a favor de nadie o de ninguna persona o institución, no cabe la errónea interpretación del Gobernador responsable limitada al aspecto gramatical de la norma, esto es, como si se tratara tan solo de una distinción en el número plural o singular de la frase.

Por último, debe desestimarse el alegato del Gobernador Interino relativo a que si bien el precepto constitucional no permite que se concedan exenciones respecto de la traslación de dominio inmobiliario, lo cierto es que el impuesto estatal denominado "sobre traslación de dominio de bienes inmuebles" lo que grava es la adquisición y no la traslación de inmuebles, como se advierte del artículo 155 del Código Municipal, en tanto dice:

"ARTICULO 155. Es objeto del Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles, la adquisición de los ubicados en el municipio, con excepción de la que realicen la Federación, los Estados o Municipios, para formar parte del dominio público o los Estados extranjeros en caso de reciprocidad."

Ello es así si se toma en cuenta que la traslación a que se refiere la disposición tiene que ver, como lo revela su nombre, con el traslado o cambio de propiedad de los inmuebles o de los derechos que se tienen sobre ellos al pasar de una persona física o moral a otra a través de su adquisición por cualquiera de las formas previstas en la propia ley. Así se desprende de los siguientes preceptos del mismo Código Municipal:

"ARTICULO 156. Son sujetos de este impuesto las personas físicas o morales que adquieran inmuebles o los derechos relacionados con los mismos, a que este capítulo se refiere, ubicados en el municipio."

"ARTICULO 157. Para los efectos de este impuesto se entiende por adquisición, la que derive de:

I. Todo acto por el que se transmita la propiedad incluyendo la donación, la herencia o la aportación a toda clase de asociaciones o sociedades, con excepción de la que se realice al constituir la copropiedad o la sociedad conyugal;

II. La compraventa en la que el vendedor se reserve la propiedad, aún cuando la transferencia de ésta opere con posterioridad;

III. La promesa de adquirir, cuando se pacte que el futuro comprador entrará en posesión de los bienes o que el futuro vendedor recibirá el precio de la venta o parte de él, antes de que se celebre el contrato prometido;

IV. La cesión de derechos del comprador o del futuro comprador, en los casos de las fracciones II y III que anteceden, respectivamente;

V. La fusión de sociedades;

VI. La dación en pago y la liquidación, reducción de capital, pago en especie de remanentes, utilidades o dividendos de asociaciones o sociedades civiles y mercantiles;

VII. La constitución de usufructo, su extinción o la transmisión de éste o de la nuda propiedad, así como la extinción del usufructo temporal;

VIII. La prescripción positiva;

IX. La cesión de derechos del copropietario, heredero o legatario, cuando entre los bienes de la copropiedad o de la sucesión haya inmuebles, en la parte relativa y en proporción a éstos.

Se entenderá como cesión de derechos, la renuncia de la herencia o legado, efectuada después de la declaratoria de herederos o legatarios,

X. Enajenación a través del fideicomiso;

XI. La división de la copropiedad y la disolución de la sociedad conyugal, por la parte que se adquiera en demasía de la que le correspondía al copropietario o cónyuge; y

XII. La permuta, en cuyo caso, se considerará que se efectúan dos adquisiciones.

De esta manera, es inexacto lo dicho por el Gobernador Interino responsable, cuenta habida que el objeto que grava el impuesto de que se trata, de acuerdo con su denominación, es la traslación del dominio de los bienes inmuebles a través de la adquisición por cualquiera de las modalidades indicadas en el propio Código Municipal, que es precisamente lo que prohíbe exentar el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Consecuencia forzosa y necesaria de lo hasta aquí dicho es concluir que el Artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua contradice abiertamente la Constitución Federal, toda vez que la

exención que establece en beneficio de las asociaciones religiosas para que no paguen los impuestos predial y sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, por referirse a fuentes primarias de ingresos propias e intocables de la Hacienda Municipal, no solamente afecta el derecho de los Municipios de dicha entidad a percibir los ingresos provenientes de las mencionadas contribuciones, sino también el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no tener libre disposición y aplicación de esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica. Además vulnera directamente la prohibición expresa que se establece en el propio precepto de las legislaturas estatales de conceder exenciones entre otros tributos, de los que se trata en la presente sentencia. Por tales motivos, debe declararse la invalidez de la disposición transitoria. (...)”⁹⁵

De la transcripción anterior, se advierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la invalidez del artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua publicado en el Periódico de esa entidad federativa el tres de febrero de dos mil uno, al considerar que tanto el Poder Reformador Constituyente como el legislador ordinario, hicieron distinciones entre los inmuebles propiedad de la Nación que poseían las agrupaciones religiosas y las iglesias antes de la reforma constitucional de veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos y los que adquirieran en lo futuro por cualquier título. Sin embargo, ninguna diferencia hicieron entre el régimen patrimonial de dichas asociaciones y el de las personas morales o de otros entes jurídicos del orden común, por el contrario, establecieron que las asociaciones religiosas tendrían un derecho de propiedad semejante al de todos los gobernados, o sea, como cualquier otra persona, de tal modo que al adquirir, poseer o administrar en lo futuro bienes raíces, tendrían que hacerlo con todos los derechos y obligaciones que correspondieran a los dueños particulares de inmuebles.

Que lo anterior se encuentra implícito en el artículo 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al hablar de “patrimonio propio” de las asociaciones religiosas, esto es, patrimonio particular o de dominio privado, de lo cual resulta que contrariamente a lo que asevera la legislatura del Estado de Chihuahua, el tratamiento que se les da a las asociaciones religiosas en la adquisición de bienes inmuebles no debe ser distinto al de las personas morales del orden común, y en consecuencia, las legislaturas estatales no pueden exentar a dichas asociaciones del pago de las contribuciones que expresamente prohíbe el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

⁹⁵ Sentencia de fecha 7 de agosto de 2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad número 14/2001.

Asimismo, el Pleno de nuestro Máximo Tribunal del país, estima que el requisito consistente en la declaratoria de procedencia que debe emitir la Secretaría de Gobernación para que las asociaciones religiosas puedan adquirir bienes inmuebles, no tiene el efecto de volver diferente su régimen de propiedad inmobiliaria al del orden común, es decir, no por eso las legislaturas estatales pueden exentar a dichas asociaciones del pago de los impuestos predial y sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, máxime que ni el Poder Reformador de la Constitución ni el legislador ordinario, lo previeron en los artículos 27, fracción II, y 130 constitucionales, ni en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, respectivamente.

Además, arguye el Pleno, que tampoco puede derivarse tal pretensión de la regla plasmada en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia que establece que a los bienes que regula les serán aplicables las disposiciones fiscales en los términos de las leyes de la materia, toda vez que el sentido correcto de esta norma tiene que ver únicamente con la remisión a las leyes tributarias de la materia que resulten aplicables a los efectos fiscales que produzca la propiedad inmobiliaria de las asociaciones religiosas, pero no como lo afirma la legislatura responsable, en el sentido de que dicho precepto y los artículos 124 y 115 constitucionales le concedieron facultades ilimitadas para establecer contribuciones a favor de los Municipios y prever o no excepciones a las mismas, pues lo que consigna este último numeral en su párrafo segundo es la prohibición a las legislaturas locales para que establezcan exenciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y cambio de valor.

Asimismo, prosigue el Pleno, el artículo 6° de la Ley reglamentaria de la materia, establece que las iglesias y agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación en los términos que marca la propia ley, lo cual significa que reunida esta condición, adquieren la cualidad de personas, de tal modo que se les podrá considerar como centros de imputación de normas jurídicas o sujetos de derechos y obligaciones. Es decir, merced a su constitución como lo indica la ley, las agrupaciones religiosas e iglesias tendrán el carácter de personas jurídicas de carácter colectivo, de entidades dotadas de existencia jurídica susceptibles de ser titulares de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas, y en consecuencia, tendrán la condición de personas morales.

De ahí que la prohibición que establece el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí le es aplicable a las asociaciones religiosas por tener éstas la cualidad de personas o entidades colectivas y de instituciones, sin que para el caso sea relevante lo dicho por el Gobernador Interino del Estado de Chihuahua, en el sentido de que el precepto impugnado establece de manera general la exención a favor de las asociaciones religiosas pero no a favor de alguna en lo particular, toda vez que de la forma en que está redactada la expresión "en favor de persona o institución alguna" se entiende que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue para que no pudiera exentarse del pago de las contribuciones que integran la Hacienda Municipal a ninguna persona o institución, o sea, a nadie.

Por último, el Pleno desestima el alegato del Gobernador Interino relativo a que el impuesto estatal denominado "sobre traslación de dominio de bienes inmuebles", lo que grava es la adquisición de inmuebles y no la traslación de dominio de éstos, toda vez que, se advierte que lo que grava es la traslación del dominio de los bienes inmuebles a través de la adquisición por cualquiera de las modalidades indicadas en el propio Código Municipal, que es precisamente lo que prohíbe exentar el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Por tal motivo, el Pleno de la Suprema Corte consideró que el artículo Cuarto Transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, contraviene la Constitución Federal, pues además de que exenta lo que está expresamente prohibido en ésta, tal exención se establece en beneficio de las asociaciones religiosas para que no paguen los impuestos predial y sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, lo cual, por referirse a fuentes primarias de ingresos propias e intocables de la Hacienda Municipal, no solamente afecta el derecho de los Municipios de dicha entidad a percibir los ingresos provenientes de las mencionadas contribuciones, sino también el régimen de libre administración hacendaría, en virtud de que al no tener libre disposición y aplicación de esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica. De ahí que, haya declarado la invalidez de la disposición transitoria impugnada.

Ahora bien, con el ejemplo anterior podemos apreciar la importancia de la actuación del Procurador en su carácter de actor en las acciones de

inconstitucionalidad, ya que puede esgrimir argumentos jurídicos de tal magnitud, para conseguir que se respete la supremacía constitucional.

Es importante señalar, que a la fecha el Procurador, solamente a promovido dos acciones de inconstitucionalidad. La 12/2001, en la cual la Corte resolvió sobreseer la acción en virtud de que la demanda fue firmada por un funcionario distinto al Procurador General de la República, y la 14/2001, en la que como se ha analizado, la norma impugnada fue un artículo transitorio de una ley local.

A qué se deberá tan pobre actuación por parte del Procurador.

Será acaso, que no cuenta con los conocimientos y técnica jurídica para interponer dichas acciones, o será que se encuentra maniatado para actuar libremente.

La primer interrogante ya está resuelta con el ejemplo que acabamos de analizar, ya que cuenta con los conocimientos y técnica jurídica necesarios para interponer dichas acciones. Lo que no tiene es independencia para actuar, pero esto será tema del siguiente capítulo.

3. El Procurador General de la República como parte en las acciones de inconstitucionalidad.

3.1. Los pedimentos.

El Procurador, se encuentra legitimado para actuar como parte permanente en las acciones de inconstitucionalidad.

Dicha actuación, se traduce en que en cada acción que se promueva, el Ministro instructor le dará vista al Procurador del escrito de acción de inconstitucionalidad y de los informes respectivos, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

Pero, qué es el pedimento, cuál es su naturaleza.

Para el jurista Elisur Arteaga Nava, el pedimento del Procurador sólo puede verse como un punto de vista autorizado.⁹⁶

Personalmente creo que el pedimento va más allá de ser un simple punto de vista, en virtud de que en la práctica puede ser determinante para que se resuelva una acción de inconstitucionalidad en determinado sentido.

A continuación me permito transcribir la sentencia pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha dieciséis de abril de dos mil uno, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2001 y sus Acumuladas 16/2001 y 17/2001, y con ello comprender la importancia y trascendencia del pedimento del Procurador.

*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
15/2001 Y SUS ACUMULADAS 16/2001 Y
17/2001.*

*PARTIDOS PROMOVENTES: ALIANZA
SOCIAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO
Y DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA.*

*MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIO: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGÓN.*

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de abril de dos mil uno.

*VISTOS; y,
RESULTANDO:*

PRIMERO.- Por escritos presentados el día doce de marzo del año dos mil uno, en el domicilio particular del Licenciado Jesús Díaz García, autorizado por el Secretario General de Acuerdos, para recibir demandas y promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitidas a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el día trece siguiente; Guillermo Calderón Domínguez, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Alianza Social; Jorge González Torres, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México; y, Gustavo Riojas Santana, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Sociedad Nacionalista, promovieron acción de inconstitucionalidad,

⁹⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad...*, ob. cit., p. 67.

demandando la invalidez de las normas que más adelante se precisan, emitidas por las autoridades que a continuación se señalan:

AUTORIDADES QUE EMITIERON LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

1.- Sexagésima Octava Legislatura del Estado de Michoacán.

2.- Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA Y MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICÓ:

Decreto número "102", por el que se reforman entre otros, los artículos 47 y 69 del Código Electoral del Estado de Michoacán, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el ocho de febrero de dos mil uno.

SEGUNDO.- *Los partidos políticos promoventes de manera coincidente señalaron en síntesis, los siguientes antecedentes:*

a) Que el ocho de febrero de dos mil uno, el Congreso del Estado de Michoacán, emitió el Decreto número 102, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán, destacando los artículos 47 y 69 del propio ordenamiento legal.

b) Que con la reforma al artículo 69 antes citado, se determinó una nueva configuración distrital electoral en el Estado de Michoacán, aumentando de 18 a 24 los distritos electorales uninominales, proyecto elaborado por el Instituto Electoral de la entidad, el cual sin contar con la aprobación del Consejo General del citado Instituto, se envió a la Legislatura para su aprobación.

TERCERO.- *Los partidos políticos promoventes, hicieron valer de manera coincidente, en síntesis los conceptos de invalidez siguientes:*

a) Que con la reforma al artículo 47 del Código Electoral del Estado de Michoacán, se violentan los artículos 14, primer párrafo, 16, 41, fracción II y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal; toda vez que al regular la asignación del financiamiento público limita a los partidos políticos nacionales acreditados en el Estado y que no han participado en un proceso electoral local ordinario, por virtud de que obtienen un setenta y dos por ciento menos de recursos, en comparación con lo previsto por el propio artículo impugnado antes de su reforma, con lo que se priva al sistema de partidos en general de un derecho subjetivo reconocido por una norma anterior, lo cual pone en peligro el orden público.

b) Que el legislador debe respetar los derechos adquiridos de los partidos políticos y no afectar la supervivencia temporal de un financiamiento público, que se regulaba en mejores condiciones en las normas electorales anteriores, toda vez que la ley a partir de su promulgación debe regir para el

futuro; en consecuencia, una disposición legal no puede normar acontecimientos o estados producidos con anterioridad al momento que adquiere fuerza de regulación, ya que éstos quedan sujetos a la ley antigua, circunstancia aplicable al financiamiento público regulado en la norma impugnada.

c) Que con la reforma efectuada al Código Electoral del Estado de Michoacán, el Congreso local dejó de observar en el procedimiento legislativo el contenido de los artículos 14, 16, 41, primer párrafo y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al contenerse en el artículo 69 del citado Código una nueva redistribución en la entidad para efectos electorales, misma que debió configurarse conforme a los lineamientos establecidos en el propio ordenamiento legal.

d) Que corresponde al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, la facultad de elaborar el estudio técnico sobre la división territorial de la entidad para fines electorales, conforme al artículo 113 del Código Electoral del Estado; correspondiendo a la Legislatura local el análisis del proyecto de distribución presentado por el referido Instituto, a fin de determinar si ese organismo se ajustó a los parámetros contenidos en la legislación local aplicable; como son los resultados del último censo general de población, la contigüidad geográfica y la igualdad en la representación geográfica de los ciudadanos, entre otros, para proceder a su aprobación e inserción en el artículo 69 del Código Electoral del Estado.

e) Que los estudios de redistribución electoral, elaborados por el Instituto Electoral del Estado de Michoacán, no fueron aprobados por el Consejo General del citado Instituto, por lo que carecen de validez, al no cumplir con los requisitos previstos en el artículo 113 del Código Electoral de la Entidad; además, en ningún momento el Congreso local recibió por los medios legales dichos estudios.

f) Que lo anterior, muestra una flagrante violación a los artículos 14 y 16 constitucionales al contenerse en el artículo 69 del Código Electoral impugnado, diversos vicios en el procedimiento, lo que denota su inconstitucionalidad, por tanto debe dejarse insubsistente y reponer el procedimiento de aprobación del estudio técnico de redistribución que señala el artículo 113 del propio ordenamiento legal.

CUARTO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son 1º, 14, 16, 41, fracción III y 116, fracción IV, inciso b).

QUINTO.- Mediante proveídos de catorce de marzo de dos mil uno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad números 15/2001, 16/2001 y 17/2001; turnándose los autos al Ministro

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por virtud de que en las mismas existe coincidencia del Decreto impugnado; por la misma razón, se ordenó hacer la acumulación de los expedientes 16/2001 y 17/2001 a la 15/2001, lo cual se hizo por auto de la misma fecha.

SEXTO.- Por acuerdo de quince de marzo de dos mil uno, el Ministro instructor, admitió a trámite las demandas relativas y ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes, correr traslado al Procurador General de la República, para lo que a su competencia corresponde y se requirió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión.

SÉPTIMO.- La Diputación Permanente de la Sexagésima Octava Legislatura del Estado de Michoacán, al rendir el informe solicitado manifestó en síntesis:

a) Que las acciones de inconstitucionalidad planteadas devienen improcedentes, por cuanto a que se observó el procedimiento estatuido en el artículo 37 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, para emitir el Decreto impugnado, particularmente la reforma a los artículos 47 y 69 del Código Electoral de la entidad; asimismo, las reformas, adiciones y derogaciones que se contienen en el referido Decreto, fueron realizadas por el Congreso local en los términos de los artículos 13, 37 y 44, fracción I, de la Ley Fundamental local.

b) Que el establecimiento de los procedimientos, fórmulas y mecanismos para asignar los financiamientos a los partidos políticos es competencia exclusiva de la Legislatura, conforme a lo previsto por el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, al contemplarse en la norma impugnada los procedimientos, fórmulas y mecanismos de referencia, no se contraviene la norma fundamental en comento.

c) Que con las reformas al Código Electoral del Estado de Michoacán, se respetó, adecuando la legislación estatal, la fórmula prevista en la Constitución Federal, que reconoce a los partidos políticos que no han participado en elecciones locales, para acceder al financiamiento público, estableciendo que el 30% del mismo, se distribuirá entre los partidos de manera igualitaria y el 70% restante, se distribuirá de manera proporcional atendiendo al número de votos obtenidos.

d) Que los partidos promoventes, no cuentan con legitimación activa en este procedimiento, toda vez que, carecen de derechos adquiridos por virtud de que la ley no les reconocía derechos con anterioridad a la emisión del Decreto impugnado.

e) *Que con el Decreto impugnado, se satisface el mandato constitucional previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el marco legislativo de la entidad en materia electoral se encuentra adecuado a dicho numeral.*

OCTAVO.- *El Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Agrarios del Gobierno del Estado de Michoacán en representación del Gobernador de la Entidad, en su informe señaló en síntesis:*

a) *Que el artículo 47 del Código Electoral del Estado de Michoacán fue reformado por el Congreso del Estado, en atención a las facultades que le confiere la fracción I del artículo 44 de la Constitución Local.*

b) *Que con la reforma precitada, no se violentan los preceptos fundamentales que señalan los promoventes, puesto que el precepto en cuestión, sólo fija un procedimiento distinto al antes consignado para la forma de la distribución del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos; con lo cual la norma no tiene efectos retroactivos, ni les coarta derechos adquiridos; por lo que el proceso legislativo fue ajustado a los lineamientos que la Constitución Federal establece para la materia electoral.*

c) *Que la promulgación y publicación del Decreto impugnado, se realizaron con apego a la ley y en observancia de la Constitución Política del Estado de Michoacán, en el marco de las facultades que la misma le concede al Titular del Poder Ejecutivo.*

NOVENO.- *Por oficio TEPJF-P/149/01, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió su opinión correspondiente, en la que concluyó lo siguiente:*

"1.- En sistemas legales en los cuales la determinación y distribución del monto del financiamiento público a los partidos políticos se hace por periodos largos, por ejemplo, cada tres años, las reformas que alteren sustancialmente esa reglamentación es posible que afecten la esfera jurídica de los partidos políticos, si se realizan dentro de ese periodo. Las posibilidades de afectación disminuyen, si la transformación "legislativa se efectúa al concluir el lapso.

2.- Entre las actividades que integran la función electoral, se encuentra la relativa a la geografía electoral. Dicha actividad consiste en determinar la división territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en las elecciones. Si la legislación dispone que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán es el órgano facultado para presentar al Congreso del Estado, el estudio técnico sobre la división territorial de la entidad federativa para fines electorales, es evidente que el Consejo General debe realizar tal actividad.

3.- Por tanto, si con relación al estudio técnico sobre la división territorial de la entidad para fines electorales, la remisión al Congreso del Estado la realiza el Presidente del Consejo General, por sí, tal situación es indebida, porque esa actividad corresponde realizarla al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán."

DÉCIMO.- Por oficio número PGR 113/2001, el Procurador General de la República formuló su pedimento, manifestando en síntesis que debe decretarse el sobreseimiento de las acciones intentadas, por virtud de que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con el 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, al haberse presentado las demandas fuera del plazo establecido en el artículo 60 del citado ordenamiento legal.

DÉCIMO PRIMERO.- Recibidos los informes de las autoridades demandadas, la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión del Procurador General de la República y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que se impugnan los artículos 47 y 69 del Código Electoral del Estado de Michoacán, publicados en el Periódico Oficial del propio Estado el ocho de febrero del año dos mil uno, por contravención a diversos artículos de la Constitución Federal.

SEGUNDO.- Previamente a cualquier otra cuestión, se pasa al estudio de la oportunidad de la demanda de acción de inconstitucionalidad.

Como quedó señalado con anterioridad, el Procurador General de la República, al formular el pedimento que le corresponde, manifestó que en el presente caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 65 del propio ordenamiento, al haberse presentado las demandas en forma extemporánea y que como consecuencia debe decretarse el sobreseimiento en este asunto, conforme al artículo 20, fracción II de la citada Ley.

Ahora bien, los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II, 59 y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

"ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...
... VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y..."

"ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:...
... II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo "anterior:..."

"ARTÍCULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

"ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.--- En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

De las disposiciones transcritas se desprende que la presentación de la demanda fuera de los plazos que para el efecto prevé la ley, constituye una causal de improcedencia; que la actualización de una causal de improcedencia provoca el sobreseimiento de la acción intentada; que en lo no previsto en las disposiciones relativas a las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente, las que norman a las controversias constitucionales; y, que el cómputo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso concreto, como se advierte de los escritos de demanda, se impugna la reforma a los artículos 47 y 69 del Código Electoral del Estado de Michoacán, publicada en el Periódico Oficial del Estado el jueves ocho de febrero del dos mil uno (fojas dos, cincuenta y cinco, y, ciento quince del expediente).

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia establece que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial y que en materia electoral todos los días son hábiles; por lo tanto, si la disposición respectiva fue publicada el ocho de febrero de dos mil uno, el plazo respectivo para interponer la demanda feneció el sábado diez de marzo del indicado año.

En consecuencia, si las demandas de acción de inconstitucionalidad se presentaron en el domicilio del autorizado por el Secretario General de Acuerdos para recibir demandas y promociones fuera del horario de labores de este Alto Tribunal el doce de marzo del propio año, como se observa en las razones correspondientes que obran a fojas, dieciséis vuelta, setenta y cinco y ciento treinta, respectivamente, es inconcuso que las referidas demandas se presentaron fuera del plazo legal establecido para tal efecto en el artículo 60 de la ley de la materia.

Resulta pertinente destacar que no pasa inadvertido para este Alto Tribunal, lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia antes transcrito, en el sentido de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente; en este sentido, debe establecerse que tal lineamiento opera de manera general en las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de normas generales diversas a la materia electoral; toda vez que, respecto de éstas el segundo párrafo del propio precepto, establece como excepción a lo anterior, el hecho de que para el cómputo de los plazos en materia electoral, todos los días son hábiles; lo cual aplica indudablemente al plazo correspondiente a la presentación de la demanda, así como a los actos procesales que se verifiquen en la tramitación de este medio de control abstracto de la Constitución Federal.

Atento a todo lo anteriormente considerado, es de concluirse que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con los artículos 59 y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que procede sobreseer en las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el 59 y 65 de la propia Ley citada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.- Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad número 15/2001 y sus acumuladas 16/2001 y 17/2001, promovidas, respectivamente, por los Partido Alianza Social, Verde Ecologista de México y de la Sociedad Nacionalista, en contra de las autoridades y por las disposiciones generales precisadas en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez

Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe."

De la anterior transcripción, podemos advertir que el Procurador en su pedimento, solicitó a la Corte decretara el sobreseimiento de la acción promovida por diversos Partidos Políticos, en virtud de que el escrito de acción de inconstitucionalidad se presentó fuera del plazo legal establecido en el artículo 60 de la ley reglamentaria.

El citado artículo, señala que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial y que en materia electoral todos los días son hábiles; por lo tanto, señala el Procurador, si la disposición que se impugna se publicó el día ocho de febrero de dos mil uno, el plazo respectivo para interponer la demanda feneció el sábado diez de marzo del mismo año; y, si la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó hasta el doce de marzo de dos mil uno, es indudable que la misma fue promovida fuera del plazo legal establecido en el artículo 60 de la ley reglamentaria.

El Pleno de la Corte, atendiendo al pedimento del Procurador, resolvió por unanimidad de once votos, sobreseer la acción de inconstitucionalidad promovida.

En virtud de lo anterior, podemos apreciar que el Procurador General de la República a través de su pedimento puede influir de manera determinante en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad.

Sin embargo, ni la ley ni la jurisprudencia definen lo que debe entenderse por pedimento para los efectos de las acciones de inconstitucionalidad.

Por lo anterior, proponemos la siguiente definición:

Podemos entender por pedimento, aquellos argumentos lógico jurídicos por los que el Procurador General de la República, solicita al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en un determinado sentido

una acción de inconstitucionalidad, con el único propósito de mantener el orden y supremacía constitucionales.

CAPÍTULO IV

“HACIA UNA EFECTIVA INDEPENDENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, COMO COADYUVANTE DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”

1. La incongruencia de la reforma del 31 de diciembre de 1994, con el artículo 102 Constitucional y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Hemos visto que con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, el Constituyente permanente introdujo en nuestro orden jurídico la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, cuya finalidad es mantener vigente e incólume el orden constitucional, respecto de normas generales expedidas por los órganos deliberativos federales y locales.

También hemos señalado, que una de las partes legitimadas para promover y ser parte permanente en este medio de control constitucional, es el Procurador General de la República, y que tal legitimación es la más amplia, por lo que contrasta fuertemente con la limitación que tienen las otras partes legitimadas.

En este orden de ideas, la reforma vino a redefinir y reforzar una de las más importantes funciones con las que cuenta el Procurador General de la República: la de ser responsable de vigilar el debido cumplimiento de los mandatos constitucionales.

No sólo debe vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad, sino que debe proteger y defender nuestro máximo ordenamiento evitando que algún órgano legislativo vulnere los preceptos que fundamentan a nuestro Estado Mexicano.

Hasta antes de 1994, el Procurador General de la República, era el Consejero Jurídico del Gobierno, a la vez que la Procuraduría General de la República era una dependencia del Ejecutivo Federal, ya que formaba parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

Tal función pasó, como ya lo establecimos en el primer capítulo del presente trabajo, a una nueva institución, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyo fundamento legal lo encontramos en el último párrafo del apartado A del artículo 102 Constitucional y en los artículos 1º, 2º y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha modificación, hizo suponer que el Procurador General de la República, ya no se encontraría subordinado al Ejecutivo Federal, en virtud de que no sería parte de la Administración Pública Federal, más aun con la nueva función consistente en impugnar vía acción de inconstitucionalidad actos del propio Presidente de la República, como son los Tratados Internacionales que éste último haya celebrado.

Todo parecía indicar, que se estaban dando los primeros pasos hacia una autonomía del Procurador General de la República.

Sin embargo, surgió una gran confusión e incongruencia entre las nuevas facultades constitucionales que se le otorgaron al Procurador, con la regulación constitucional del citado funcionario.

Esta incongruencia, comienza con el contenido del apartado A del artículo 102 constitucional, artículo que también fue modificado por la reforma del 31 de diciembre de 1994.

A continuación, me permito transcribir en la parte que nos interesa, un fragmento de esta iniciativa de reforma, misma que fue propuesta por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores el día 5 de diciembre de 1994.

"El Procurador General de la República como representante del interés de la Federación Debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal e la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal".

Por lo anterior, nuestro artículo en comento quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 102.

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

La incongruencia vino a reforzarse, con la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En la exposición de motivos, que el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados se señaló:

"En el marco de la última reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, la iniciativa que se presenta suprime del ámbito competencial del procurador, la función de consejero jurídico del gobierno, lo que contribuye a robustecer su autonomía técnica y a eliminar la posibilidad de contradicción de intereses, tomando en consideración su carácter de representante social. La consejería jurídica del gobierno había sido criticada ampliamente por la doctrina: porque contraponía al interés de la sociedad el interés de la consejería y de la representación en juicio del Poder Ejecutivo Federal.

Con el fin de asegurar que la importante función del consejero jurídico del gobierno continúe realizándose, de manera simultánea a la presentación de esta iniciativa se envía, al honorable Congreso de la Unión, otra que prevea y regule dicha función.

Se reafirma la categoría de la Procuraduría General de la República como órgano del Poder Ejecutivo Federal, integrado por la institución del Ministerio Público Federal, presidido por el Procurador General de la República.

Las atribuciones y obligaciones del procurador y de la procuraduría se han revisado para hacerlas congruentes con las que ahora les atribuyen los artículos 21, 93, 102 apartado A, 105, 107 y 119 constitucionales.

El Procurador General de la República debe llevar a cabo sus tareas con absoluta libertad, sin más límites que la ley y sin reparar en presiones de ninguna índole. Su único objetivo es buscar la verdad y lograr la justicia, cumpliendo estrictamente con la Constitución y las leyes.

En este sentido, en varios preceptos de la iniciativa se propone reglamentar con claridad y precisión las atribuciones de la Procuraduría General de la República como representante de la Federación en los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico.

El texto constitucional es suficientemente claro respecto a que el Procurador General de la República "intervendrá personalmente", es decir, siguiendo sus conocimientos y criterios jurídicos personales y sin necesidad de que lo acuerde con otras personas u órganos de gobierno. "en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución". Este aspecto sustancial aparece reglamentado en la iniciativa que ahora se somete a consideración de esa soberanía.

Se precisa cuáles atribuciones de las que tiene asignadas ha de ejercer personalmente el Procurador General de la República y en cuáles puede intervenir por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público Federal, conforme a las previsiones del reglamento de la ley y de los acuerdos que dicte el propio procurador.

En lo que respecta a las bases de organización de la Procuraduría General de la República, se reafirma que al Ministerio Público quedan subordinados el cuerpo auxiliar, Policía Judicial Federal y por tanto, jerárquicamente bajo su autoridad y mando inmediato.

Es necesario dejar claro que las funciones establecidas en el párrafo segundo del artículo 102 apartado A, de la Constitución, las debe realizar el Ministerio Público con autonomía técnica, sin la cual no le sería posible llegar a cumplir los objetivos señalados en la norma fundamental de la República...⁹⁷

De la transcripción anterior, apreciamos que se trató de corregir el camino que se comenzaba a trazar, hacia la autonomía del Procurador General de la República, al colocarlo como un órgano del Ejecutivo Federal.

La iniciativa, hace referencia a una supuesta libertad del Procurador, en el desempeño de sus tareas, libertad que no tendrá más límites que los de la ley, sin reparar en presiones de ninguna índole.

El Congreso aprobó el proyecto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el viernes 10 de mayo de 1996.

El artículo primero de la ley establece:

Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Por su parte el artículo 20 del citado ordenamiento establece:

⁹⁷ Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República enviada por iniciativa del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 1995. (El subrayado es nuestro).

Artículo 20.- El Procurador General de la República será designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Para ser Procurador se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;

c) Contar, con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título profesional de Licenciado en Derecho; y

d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal.

Con base en el texto constitucional antes transcrito, y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de República, el Procurador es la persona que está al frente del Ministerio Público de la Federación, es "designado por el Titular del Ejecutivo", de entre mexicanos mayores de 35 años, que sean licenciados en derecho, con antigüedad de 10 años al menos de haberse titulado, gocen de buena reputación y no hayan sido condenados por delito doloso.

Para el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal, del Procurador General de la República, se necesita la ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

No obstante lo anterior, el Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo, tal y como expresamente establece el apartado A) del artículo 102 de la Constitución Federal.

De la regulación citada, podemos afirmar que el Procurador General de la República es aparentemente un cargo de confianza del Ejecutivo y del Senado simultáneamente, en cuanto que su nombramiento corresponde al Presidente de la República con la ratificación del Senado. Esta afirmación se desvirtúa por el régimen constitucionalmente previsto para la destitución del

propio Procurador. Tal régimen parece no sólo no garantizarle su autonomía frente al Ejecutivo, sino que, por el contrario, parece consagrar su dependencia absoluta, en virtud de que puede ser removido por el Presidente de la República en cualquier momento y sin que se precisen las causas por las cuales se daría dicha remoción. Se trata entonces de una remoción o destitución que ni precisa ratificación del Senado ni mucho necesita justificación, al menos no desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional.

En virtud de lo anterior, si nos apegamos a la interpretación que hemos hecho del texto constitucional y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, podemos señalar que el Procurador, carece pura y simplemente, de cualquier independencia frente al Ejecutivo Federal, para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, que es una de sus más relevantes funciones.

A continuación, analizaremos los inconvenientes que trae aparejada la falta de independencia del Procurador frente al Ejecutivo Federal en las acciones de inconstitucionalidad.

2. La importancia de la dependencia e independencia del Procurador General de la República respecto del Ejecutivo Federal, en las acciones de inconstitucionalidad.

Es necesario establecer, que el aspecto relativo a la dependencia o independencia del Procurador General de la República, frente al Ejecutivo Federal, es de suma importancia, en relación con su legitimación para hacer valer la acción de inconstitucionalidad, especialmente respecto de leyes del Congreso y Tratados Internacionales.

En este orden de ideas, si el Procurador no tiene independencia respecto del Ejecutivo, o al menos no la tiene garantizada en cierto grado, la legitimación que le otorga la fracción II del artículo 105 Constitucional quedaría en gran medida desvirtuada.

Esto es así, ya que si atendemos a lo señalado por la fracción I del artículo 71 Constitucional, casi todas las leyes federales, tienen su origen en las iniciativas del Ejecutivo Federal, por lo que podemos afirmar que éstas se hacen, en definitiva tomando muy en cuenta la voluntad presidencial.

Por otro lado no debemos olvidar que es el Ejecutivo Federal, con base en la fracción primera del artículo 89 de nuestro máximo ordenamiento, el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En este contexto, resulta claro que la impugnación de una ley federal implicaría, en realidad un ataque directo a una voluntad política expresada a través de una iniciativa de ley del propio Presidente de la República, por lo que resultaría bastante difícil que el Procurador General de la República tuviera las suficientes agallas para impugnar una ley federal, si éste no tiene garantizada su independencia y autonomía frente al Ejecutivo.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que la legitimación del Procurador para impugnar leyes federales, puede servir solo para una cosa, para nada.

Anteriormente, algunos doctrinarios señalaban que dicha legitimación del Procurador para impugnar leyes federales, era más que imposible hacerla valer, en virtud de que el Partido Político que tenía la Presidencia de la República (Partido Revolucionario Institucional), era el mismo que tenía la mayoría en el Congreso de la Unión, por lo que no existían diferencias de fondo a la hora de discutir y aprobar las iniciativas de leyes enviadas por el Ejecutivo.

Con la asunción del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, después de su victoria electoral del 2 de julio de 2000, las cosas cambiaron. Sin embargo, a pesar de que dos Partidos Políticos distintos tienen la Presidencia de la República y la mayoría en el Congreso respectivamente, la legitimación del Procurador General de la República para impugnar leyes federales, no ha quedado libre del todo, ya que puede suceder que el Ejecutivo utilice dicha legitimación del Procurador para obstaculizar gran parte de las leyes aprobadas por el Congreso, lo que se lograría sin el desgaste ni las dificultades que puede implicar el ejercicio de una minoría de un 33 por ciento de los grupos parlamentarios o el veto presidencial.

Tratándose de Tratados Internacionales, éstos son celebrados por el Presidente de la República, con fundamento en la fracción X del artículo 89 Constitucional, los cuales a vez son ley suprema conforme al artículo 133 del máximo ordenamiento. Por lo que siempre que el Procurador quiera ejercer o ejerza su facultad impugnadora, lo hará frente a unas normas que ha celebrado

el propio Presidente de la República. La dependencia del Procurador respecto del Ejecutivo conllevaría aceptar que esta legitimación para impugnar Tratados Internacionales, no es más que letra muerta.

Por lo que se refiere a la legitimación para impugnar leyes locales, es decir, leyes de los Estados y del Distrito Federal, creemos que ésta no tiene problemas y será más factible que se haga valer en la medida que el partido político gobernante en el ámbito local no coincida con el partido político en el ámbito federal.

Podemos concluir señalando que es importante que se garantice no una independencia técnica, sino una independencia y autonomía total del Procurador General de la República frente al Ejecutivo Federal, máxime cuando dicho funcionario cuenta con facultades para coadyuvar en los medios de control constitucional. Para que esto suceda, el funcionario que detente dicho cargo debe ser un brillante y destacado jurista, ajeno a intereses de partido, capaz de ejercer sus funciones con valor, profesionalismo y rectitud.

3. Reformas al artículo 102 Constitucional y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para subsanar la incongruencia que existe con la reforma del 31 de diciembre de 1994.

En el apartado número uno del presente capítulo, se estableció que el Procurador General de la República, a pesar de que cuenta con la legitimación constitucional para ser parte permanente y a la vez parte actora en las acciones de inconstitucionalidad, se encuentra sometido al Ejecutivo Federal, por lo que no cuenta con independencia para actuar y llevar a cabo dichas funciones, sin el temor de perder su trabajo, porque como ya lo señalamos, el Ejecutivo Federal lo puede remover libremente.

Esta facultad del Ejecutivo Federal, para remover libremente al Procurador, no tiene límites establecidos por la ley ni mucho menos por la Constitución Federal, es decir, si al Presidente de la República se le ocurre por mero capricho remover al Procurador, no tiene que justificar ni mucho menos dar explicaciones del por qué de la remoción en virtud que la ley ni la Constitución se lo exigen.

Sin embargo, hay un aspecto que pasó completamente desapercibido por el constituyente permanente, que aprobó las reformas del 31 de diciembre de 1994. Y es que en la propia iniciativa de reforma constitucional, el Presidente de la República, justifica la remoción del Procurador General de la República en los siguientes términos:

"...se considera necesario permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente e indolente en la persecución de los delitos del orden federal."⁹⁸

En este sentido, lo que se propuso en la iniciativa de reformas del Ejecutivo Federal, es una remoción libre del Procurador General de la República, pero no absoluta, sino más bien una remoción condicionada al ejercicio negligente o indolente en la persecución de los delitos del orden federal.

Lo anterior, fue conocido por los Diputados y Senadores que votaron sobre el proyecto de Decreto, sin expresar alguna opinión en contrario, y tampoco fue tomado en cuenta a la hora de votar la reforma constitucional propuesta por el propio Presidente de la República, para el artículo 102 Constitucional, ni mucho menos en lo relativo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Así pues, sería conveniente reformar el actual apartado A del artículo 102, y el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para adicionar lo que no fue tomado en cuenta en su momento por nuestros legisladores, que en su afán de trabajar rápido, aprueban normas que resultan deficientes y contradictorias.

En virtud de lo anterior, el apartado A del artículo 102, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 102.

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de

⁹⁸ Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1994, al Congreso de la Unión por medio de la Cámara de Senadores.

acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo únicamente cuando advierta que éste se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos del orden federal.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El artículo 20 de la Ley Orgánica quedaría redactado en los siguientes términos:

Artículo 20.- El Procurador General de la República será designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en

sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Para ser Procurador se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;

c) Contar, con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título profesional de Licenciado en Derecho; y

d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo únicamente cuando advierta que éste se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos del orden federal.

En efecto, con dicha reforma quedaría más claro el aspecto de la remoción del Procurador, por parte del Ejecutivo Federal. Pero de ninguna manera, resuelve el problema de la dependencia de la institución con el Ejecutivo.

Esto es así, ya que el ejercicio negligente o indolente se refiere únicamente a la persecución de los delitos federales, como función característica por antonomasia del Procurador General de la República, por lo que resultaría obvio, que un ejercicio supuestamente viciado de cualquiera de sus otras atribuciones, puede ser suficiente para justificar la remoción del Procurador.

A continuación, expondré, el por qué es necesario, otorgarle una total independencia al Procurador General de la República.

4. El Procurador General de la República como ente autónomo, vigilante de la constitución.

Derivada de las importantes funciones, que se le han encomendado en materia de control constitucional al Procurador General de la República, y de las incongruencias que existen en la legislación que lo regulan, una de las

principales propuestas del presente trabajo, es la de proponer una total autonomía de esta institución frente al Ejecutivo Federal, para así garantizar su eficaz actuación en los medios de control constitucional.

Una de las vías, para lograr la plena independencia del Procurador, es erigiéndolo en un órgano constitucional autónomo.

Sé, que esta propuesta resultará para muchos estudiosos del Derecho Constitucional, y demás doctrinarios, absurda e inaceptable, por ir en contra del sagrado principio de la división de poderes.

Por otro lado, existen autores que no aceptan la importancia y magnitud de la actuación del Procurador en las acciones de inconstitucionalidad, por lo que descalifican su legitimación para ser actor y parte permanente en dichos medios de control constitucional.

Ejemplo de lo anterior, son los argumentos expresados por el maestro Miguel Covián Andrade: *"...nos parece también incontestable que el procurador no debe ser actor, porque no es un órgano constituido, sino forma parte de uno de ellos, ni debe ser siempre parte en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, porque en ninguna de ellas se requiere su intervención para velar por la legalidad, el interés público o los derechos del ciudadano...."* Continúa el maestro señalando: *"El procurador nada tiene que hacer aquí, porque nada tiene que vigilar y ningún interés público debe representar. Este interés subyace en el conflicto mismo puesto a la consideración de la corte y representado precisamente por las partes que intervienen en el juicio, ninguna de las cuales defiende intereses individuales, como ocurre en cambio por definición, en el caso del Amparo."*⁹⁹

Parece que nuestro autor, confunde la acción de inconstitucionalidad con el juicio de amparo, ya que según él nada tiene que hacer el Procurador en este medio de control constitucional, en virtud de que no se requiere que vele por la legalidad, por el interés público y mucho menos por los derechos del ciudadano, simplemente porque no tiene la calidad de órgano constituido.

Tal parece, que no acepta que el Procurador, sea uno de los responsables de vigilar que se respeten los mandatos constitucionales. Es cierto que en las acciones de inconstitucionalidad, el Procurador no actúa como representante

⁹⁹ COVIAN ANDRADE, Miguel *Teoría Constitucional*, 2ª edición, México, 2000, p.616 y 617.

social, sin embargo podemos afirmar que al tener la facultad de impugnar normas que considere sean inconstitucionales, directamente protege nuestro máximo ordenamiento, e indirectamente protege al ciudadano de disposiciones inconstitucionales, independientemente de que sea el Pleno de la Corte quien resuelva dichas acciones.

Volviendo a nuestra propuesta, considero que se están dando las condiciones para que surjan nuevos entes constitucionales, revestidos de autonomía para realizar sus funciones.

Lo anterior es así, en virtud de que ha cambiado la forma de entender la teoría de la división de poderes. Ésta no se concibe ya como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.

La teoría tradicional de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnimodo de los reyes. Actualmente, la teoría sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa: evitar la concentración del poder en pocas manos. En el pasado, el centro dominante de donde emanaba el poder era el rey. Ahora los poderes suelen estar, además de en las instituciones, en la sociedad: partidos políticos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, etcétera.¹⁰⁰

La teoría debe por tanto replantearse y aplicarse a los sistemas políticos contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes típicos y tradicionales. ¿Dónde poner a los Tribunales Constitucionales Europeos, dónde colocar a los Consejos Económicos y Sociales de Europa, a los Tribunales de Cuentas, etcétera?.

La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros "poderes" sociales, políticos y económicos: partidos políticos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia, es a través de los órganos

¹⁰⁰ GARCIA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 121-148.

constitucionales autónomos. Estos órganos surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, siempre y cuando no se conformen en los cotos cerrados y burocratizados de los técnicos como lo es actualmente la Procuraduría General de la República.

Los órganos constitucionales autónomos, podemos definirlos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución, y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.¹⁰¹

Es decir, representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales, sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Aunque tienen orígenes en el siglo XIX, se desarrollan en el pasado siglo XX, principalmente en los países europeos. El más importante ha sido el Tribunal Constitucional, el cual tiene por finalidad controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento, tienen los partidos. Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, inmodificables por otros órganos, salvo el control jurisdiccional que, en su caso, pueda ejercerse sobre sus actos. Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado. El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero, ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos de competencias o de atribuciones entre ellos o con los poderes

¹⁰¹ GARCIA ROCA, Francisco Javier. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Tecnos, Madrid, 1987, 22 y 23.

tradicionales y, por eso, no hay aún un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos.

Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o de la decisión de jurisprudencias, ha extendido o limitado su número.

La idea de "órganos constitucionales" se ha tomado de Jellinek, específicamente de su "Sistema de los Derechos Públicos Subjetivos" y de su "Teoría General del Estado".¹⁰²

El autor García Pelayo, nos dice que la "noción de órganos constitucionales, adquiere gran importancia al analizarse por los teóricos el status o condición jurídica de los Tribunales Constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia".¹⁰³

En la doctrina jurídica italiana según Lavagna, Cheli o Pizzorusso, la noción de órgano constitucional cobra gran importancia en los años treinta y cuarenta al tomar en cuenta los profesores de Derecho la nueva función estatal de dirección política, dicha función engloba a un gran número de órganos colocados en el vértice del Estado, que no son siempre los tradicionales.¹⁰⁴

La importancia de los Tribunales Constitucionales en el Derecho Continental Europeo, ha hecho pensar que existen también otros órganos de trascendencia constitucional y política. El autor García Pelayo, preocupado por la identificación de estos órganos, pues en cada país varía su número y su grado de autonomía, propuso algunos criterios de distinción:

a) La inmediatez. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;

b) La esencialidad. Son necesarios para el Estado Democrático de Derecho Contemporáneo;

¹⁰² JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981, p.412.

¹⁰³ GARCIA PELAYO, Manuel. *El status del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 1, p. 12.

¹⁰⁴ GARCIA ROCA, Francisco Javier. *El conflicto entre órganos constitucionales*, Ob. Cit., p. 90.

c) La dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado;

d) La paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones), y

e) La autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.¹⁰⁵

Algunas Constituciones Europeas claramente los determinan. Por ejemplo, la actual Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 93.1.1. alude a ellos cuando señala que: "El Tribunal Constitucional Federal conoce de la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental, o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación". Como puede apreciarse, en ese país las controversias constitucionales no son exclusivamente respecto a conflictos en la Federación y los Länder, comprenden igualmente aquéllas surgidas respecto a órganos dotados de derechos propios por la Constitución, y que no son exclusivamente los tradicionales.

En Italia, la Constitución de 1947, en su artículo 134, párrafo segundo, dice: "La Corte Constitucional juzga: los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones". Por poderes del estado, la jurisprudencia constitucional italiana ha incluido a un gran número de órganos-poderes, que entiende son de relevancia constitucional y con funciones independientes a las tradicionales del Estado. Además de admitir como sujetos legitimados en las controversias constitucionales a jueces instructores en lo particular o a comisiones de investigación del parlamento, ha legitimado al Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti) y hasta a Comités promotores de referendos.¹⁰⁶

¹⁰⁵ GARCIA PELAYO, Manuel. *El status del Tribunal Constitucional*. Ob. Cit., p.34

¹⁰⁶ PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*, traducción de Javier Jiménez Campo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Tomo I, 1984, p. 245 a 253.

El Tribunal Constitucional de Austria, tiene competencia para resolver controversias constitucionales entre el Tribunal de Cuentas y el gobierno federal o algún ministro federal o gobierno de un Lander, o entre el gobierno y el Volkswirtschaft (Ombudsman).¹⁰⁷

En España, además del antecedente de la Constituci3n de la Segunda República de 1931, que admitía como 3rgano constitucional al Tribunal de Cuentas, la actual Constituci3n reconoce ciertos 3rganos de relevancia constitucional, como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo Econ3mico y Social, el Consejo General del Poder Judicial, y la misma Corona, entre otros. Sin embargo, en España no todos los 3rganos de relevancia constitucional son parte de las controversias constitucionales. El artículo 59.3 de la Constituci3n de 1978, hace parte de los conflictos competenciales, además de los 3rganos clásicos, al Consejo General del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas legitima activamente a este tribunal en ellos.

La doctrina española critica a la actual normatividad constitucional de su país y sostiene en términos generales lo siguiente:

- 1) Todos los 3rganos de relevancia constitucional deberían ser parte de las controversias constitucionales;
- 2) Que los 3rganos internos o fracciones de 3rganos complejos como las comisiones de investigaci3n, jueces y magistrados, y las fracciones del cuerpo electoral deben ser admitidos en las controversias competenciales del Tribunal Constitucional; y
- 3) Evidentemente, muchos de los 3rganos señalados en el primer punto no tienen la autonomía estructural o funcional debida.

En el derecho norteamericano, por la tradici3n jurídica de ese país y por la antigüedad de su Constituci3n, no estn previstos los 3rganos constitucionales aut3nomos. Sin embargo, nadie puede poner en duda la evoluci3n de ciertos 3rganos, necesarios para el funcionamiento institucional, que han adquirido características de 3rganos aut3nomos. Tal es el caso de la Reserva Federal.

¹⁰⁷ FAVOREU, Louis *Los Tribunales Constitucionales*, traducci3n de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, p.43-62.

Los países latinoamericanos, reconocen a los órganos constitucionales autónomos. Pensemos en todos aquellos países como Guatemala, que tienen Tribunal Constitucional ajeno al poder judicial. Hay verdaderos casos paradigmáticos como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica, o la Contraloría de Chile, otro ejemplo clásico es su Banco Central, o en Uruguay el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral que, como dice un jurista de ese país, son tres "órganos jerarcas de la persona jurídica del Estado".¹⁰⁸

Evidentemente, éstos no son todos los órganos constitucionales autónomos en el Derecho Latinoamericano y no todos son realmente independientes de los órganos tradicionales del Estado o de otros intereses.

En nuestro país, tenemos al Instituto Federal Electoral y al Banco de México. Es importante señalar que la Ley de la Administración Pública Federal, establece en el artículo 27, fracción XIV, que corresponde a la Secretaría de Gobernación, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los órganos constitucionales autónomos.

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones, que no es el único órgano constitucional autónomo, pues también existe en ese país la Contraloría General de la República con características semejantes, está integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, elegidos por periodos de seis años por la Corte Suprema de Justicia pero pueden ser reelectos indefinidamente. Desde un año antes y seis meses después de la celebración de una elección nacional, dos magistrados suplentes se integran ordinariamente al Tribunal. Sus miembros deben reunir los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema Corte de Justicia.

El Tribunal Supremo de Elecciones es un organismo apolítico y es el encargado de organizar, dirigir y vigilar todos los actos relativos al sufragio. Entre sus funciones está la de interpretar auténticamente las disposiciones electorales de rango constitucional y legal; sus resoluciones en materia electoral carecen de recurso judicial, por lo que producen cosa juzgada (es decir, se reúne otra característica de los órganos autónomos: la de ser supremos en sus decisiones). Tres meses antes de la celebración de elecciones, los

¹⁰⁸ ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. *El Sistema Constitucional Uruguayo*, en Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, obra colectiva coordinada por Domingo García Belaunde, Francisco Fernández Segado, y Raúl Hernández Valle, Editorial Dykinson, Madrid, 1992, p. 755.

miembros de la fuerza pública quedan bajo su mandato. Gozan de autonomía financiera garantizada en el ámbito constitucional.

La actual Constitución Chilena de 1980, nacida bajo el régimen autoritario de Pinochet, recogió una institución de gran tradición en el constitucionalismo chileno: la Contraloría General de la República. Ésta, según el artículo 87 de la Carta chilena, es un organismo autónomo que ejerce el control de legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tienen a su cargo bienes de esas entidades y lleva la contabilidad general de la Nación. Aunque el Contralor General de la República es designado por el Presidente con acuerdo mayoritario del Senado, es inamovible en el cargo y cesa al cumplir los setenta y cinco años de edad.¹⁰⁹

Como fue mencionado anteriormente, la Constitución Uruguayaya prevé tres sistemas orgánicos de control, que son: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, y la Corte Electoral. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo compuesto de cinco miembros cuyo estatuto es coincidente con el de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El Tribunal de Cuentas está compuesto por siete miembros a quienes compete la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de controlar toda la gestión relativa a la hacienda pública. La Corte Electoral cuenta con nueve miembros, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad y los cuatro restantes, representantes de los partidos, son designados por la Asamblea General por el sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que les siga en número de votos.

Las recientes reformas a la Constitución Argentina de 1994, introdujeron importantes modificaciones a su régimen político-constitucional y entre las instituciones constitucionales autónomas aunque algunos ya las han criticado por su insuficiente autonomía están: la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público. El artículo 85 de la Constitución

¹⁰⁹ NOGUEIRA ALCALA, Humberto. *El Sistema Constitucional Chileno*, en Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, obra colectiva coordinada por Domingo García Belaunde, Francisco Fernández Segado, y Raúl Hernández Valle, Editorial Dykinson, Madrid, 1992, p. 298

señala: "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del poder legislativo. El examen y la opinión del poder legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, que goza de autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, misma que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada.

El Defensor del Pueblo está regulado en el artículo 86, el cual precisa que es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación y que actúa con autonomía funcional sin restricciones de ninguna autoridad. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, dura en su cargo cinco años y puede ser nuevamente designado.

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución reputa al Ministerio Público, como un órgano independiente dotado de autonomía funcional y autarquía financiera. La norma agrega que goza de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

Estos ejemplos, y muchos otros que podemos obtener del constitucionalismo latinoamericano nos muestran varias cosas:

- 1) Una tendencia constitucional a establecer estos órganos constitucionales autónomos;
- 2) Diferentes grados en la concepción de autonomía. Tanto en su integración -¿cuánta influencia de los partidos o de los órganos o poderes tradicionales se puede ejercer sobre ellos permanentemente?- en su estructura, en su organización y en su autarquía financiera;
- 3) No hay aún un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos;

- 4) Tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado de Derecho democrático; y
- 5) Constitucional y políticamente no se ha definido su lugar en la teoría de la división de poderes y en su relación con los partidos políticos.

Por lo hasta aquí expresado, es conveniente que nuestro sistema político y jurídico, hagan un esfuerzo para otorgarle al Procurador General de la República, una autonomía total, para que éste pueda cumplir con cabal rectitud las funciones y objetivos primordiales para los que fue instituido.

Para lograr lo anterior, el Procurador General de la República deberá llenar los criterios expuestos por García Pelayo ya mencionados aquí: inmediatez, esencialidad, participación técnica en la dirección política, paridad de rango y autogobierno.

Además de los criterios anteriores, proponemos los siguientes:

- 1) La autonomía o independencia, no exclusivamente funcional sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo, exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria, o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.
- 2) Que el Procurador General de la República, sea designado por el poder legislativo, mediante una terna que presente la Cámara de Diputados al Senado de la República, quien deberá nombrarlo con la aprobación de las 2/3 partes de los miembros presentes.
- 3) Que cuente con garantías iguales a las de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente y la prohibición de su reducción.
- 4) Apolititud. Esto es, que el Procurador General de la República, deberá ser apolítico, le deberá estar prohibido, bajo severas sanciones, ser militante de partido o miembro de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

- 5) Inmunities. El Procurador deberá ser removido de su cargo, sólo en los términos del Título Cuarto de nuestra Constitución. Sin embargo, es conveniente que cuente con inmunidades para algunos actos que realice y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del poder judicial federal.
- 6) Responsabilidades. Es decir, será una obligación constitucional del Procurador General de la República, informar periódicamente de sus actividades al Congreso de la Unión y a los ciudadanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, será la encargada de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos órganos entre sí, o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo tocante a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.
- 7) Transparencia. Los actos y decisiones del Procurador General de la República, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente, el resto de los órganos del Estado, Excepto en los casos de persecución e investigación de delitos del orden federal.
- 8) Intangibilidad. Deberá ser un órgano permanente, o por lo menos para cuya modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.

Siguiendo los anteriores lineamientos, propongo una reforma al artículo 102 constitucional en su apartado A, la cual quedaría de la siguiente manera:

Artículo 102

A.- La Procuraduría General de la República es un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Procuraduría General de la República estará presidida por un Procurador General de la República, designado por el Congreso de la Unión en los términos que señale la ley.

Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el

día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, no ser miembro activo de un partido político y no haber sido condenado por delito doloso.

El Procurador General de la República durará 15 años en su cargo, salvo que le sobrevenga incapacidad física o mental permanente y sólo podrá ser removido en los términos del Título cuarto de esta Constitución.

El Ministerio Público de la Federación estará presidido por el Procurador General de la República,

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Procurador General de la República con ratificación del Senado o en sus recesos por la Comisión Permanente.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Como uno de los responsables de hacer que se respeten los mandatos constitucionales, el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

*El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley y a esta constitución en que incurran con motivo de sus funciones.
(el apartado relativo a al Consejería del Ejecutivo Federal, se pasaría al capítulo del Poder Ejecutivo).*

Como conclusión, podemos afirmar que si el Procurador General de la República, se conduce en la vida pública y política de nuestro país, siguiendo

los criterios antes señalados, y además con transparencia y apego a su independencia, resultante de una Constitución democrática, no hay duda que su legitimidad y por ende sus facultades en materia de control constitucional, estarían garantizadas.

Conclusiones

PRIMERA.- Para conocer los orígenes del Procurador General de la República, debemos estudiar la historia de las instituciones encargadas de investigar y perseguir las conductas criminales. Tales instituciones, fueron apareciendo a través del curso de la historia de la humanidad, con diversas atribuciones y características.

SEGUNDA.- En nuestro país, la génesis del Procurador General de la República, la encontramos en la Fiscalía, órgano español que al paso del tiempo fue sustituido por el Ministerio Público, institución de procedencia francesa.

TERCERA.- A través del tiempo, la institución ministerial ha sufrido una serie de cambios y transformaciones, ya que en un primer momento nació a la vida jurídica como un órgano integrante del Poder Judicial, y posteriormente pasó a ser una institución dependiente del Poder Ejecutivo.

CUARTA.- El mandato constitucional, le ha encomendado muy diversas atribuciones y facultades al Procurador General de la República, aparte de su función por antonomasia, de ser titular del Ministerio Público Federal investigador y persecutor de los delitos del orden federal.

QUINTA.- Hasta antes de la reforma del 31 de diciembre de 1994, el Procurador General de la República, era el Consejero Jurídico del Gobierno, miembro de la Administración Pública Federal. Dicha atribución pasó a una dependencia creada para tales efectos, la cual tiene su fundamento en el último párrafo del apartado A del artículo 102 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

SEXTA.- Para hacer prevalecer el principio de supremacía constitucional, en nuestra constitución se encuentran previstos varios procedimientos para invalidar actos de autoridades federales, estatales y municipales, que atenten contra los mandatos constitucionales. Estos medios de defensa Jurídica de la constitución, son conocidos como medios de control constitucional, los cuales se dividen en dos clases: medios de control constitucional de carácter político, como el derecho de veto, el juicio político, Comisión de Derechos Humanos, procedimiento de reformabilidad de la Constitución; y medios de control constitucional de carácter jurisdiccional

como los juicios o recursos constitucionales en materia electoral, juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

SÉPTIMA.- El Procurador General de la República, coadyuva de manera importante en los medios de control constitucional de carácter jurisdiccional, tales como el juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

OCTAVA.- Con la reforma del 31 de diciembre de 1994, se introduce en nuestro sistema jurídico la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, cuyo objeto es plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre una norma general y la Constitución, previéndose la declaratoria de invalidez con efectos generales (erga omnes), para el caso de que la norma impugnada resulte ser contraria a los mandatos constitucionales, siempre y cuando la sentencia que dicte el Pleno de la corte sea aprobada por cuando menos ocho votos de los ministros presentes.

NOVENA.- Las partes legitimadas para promover la acción de inconstitucionalidad, son el 33% de los miembros de alguna de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, dependiendo de su competencia sobre la naturaleza del asunto, de los de las Legislaturas de los Estados o de los Asambleístas del Distrito Federal, cada uno respecto de las leyes que por su competencia emitan; las dirigencias de los Partidos Políticos con registro ante la autoridad electoral competente, por lo que se refiere a normas generales relativas a la materia electoral; y el Procurador General de la República respecto de leyes federales, estatales; del Distrito Federal y de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

DÉCIMA.- Con la reforma del 31 de diciembre de 1994, se redefinieron las facultades del Procurador General de la República, ya que dicha institución se erigió en un verdadero vigilante y protector de los mandatos constitucionales, pues la legitimación que se le otorgó en las acciones de inconstitucionalidad, es la más amplia de las contempladas en la Constitución.

DÉCIMA PRIMERA.- A parte de su calidad de actor en las acciones de inconstitucionalidad, el Procurador General de la República se encuentra legitimado para actuar como parte permanente. Dicha actuación se traduce, en que en cada acción que se promueva, el Ministro instructor le dará vista al Procurador del escrito de acción de inconstitucionalidad, y de los informes

respectivos, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento correspondiente.

DÉCIMA SEGUNDA.- La ley y la jurisprudencia no definen lo que debe entenderse por pedimento del Procurador para efectos de las acciones de inconstitucionalidad, ni mucho menos establecen su naturaleza y alcances.

DÉCIMA TERCERA.- A la fecha, el Procurador General de la República, solamente a promovido dos acciones de inconstitucionalidad, la 12/2001, en la que la Corte resolvió sobreseer la acción en virtud de que la demanda fue firmada por un funcionario distinto al Procurador, y la 14/2001, en la que la norma impugnada fue un artículo transitorio de una ley local, misma que fue declarada inconstitucional por el Pleno de la Corte.

DÉCIMA CUARTA.- Existe incongruencia, entre la regulación constitucional que actualmente tiene el Procurador General de la República, con las facultades que se le otorgaron en materia de medios de control constitucional, y más aun en las acciones de inconstitucional, en virtud de que dicho funcionario esta ubicado en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, a la vez que este último tiene la facultad de removerlo libremente.

DÉCIMA QUINTA.- Si el Procurador General de la República, no tiene garantizada su independencia frente al Ejecutivo Federal, la legitimación que se le otorgó para impugnar leyes federales y tratados internacionales, queda en gran medida desvirtuada. Por lo que es más factible que dicha legitimación la haga valer sólo contra leyes locales, siempre y cuando el partido político gobernante local no coincida con el partido político gobernante en el ámbito federal.

DÉCIMA SEXTA.- Para garantizar la plena autonomía y una eficaz actuación del Procurador General de la República, en las acciones de inconstitucionalidad, es necesario que se reforme su marco regulatorio constitucional, erigiéndolo en un órgano constitucional autónomo, en virtud de que en la actualidad se están dando las condiciones, para que surjan nuevos entes constitucionales, revestidos de autonomía para cumplir con sus atribuciones.

A) LIBROS

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997.

ARTEAGA NAVA, Elisur. La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte: el caso Tabasco y otros, 3era edición, Editorial Monte Alto, S. A. de C. V., México, 1997

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, La Acción de Inconstitucionalidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1996.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. La Defensa Jurídica de la Constitución, Editorial Duero, S.A. de C.V, México, 1994.

CASTRO, Juventino. El Artículo 105 Constitucional, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997.

----- El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones, 11ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999.

----- Garantías y amparo, 7ª edición, Editorial Porrúa, S. A, de C. V., México, 1991.

----- La Procuración de Justicia Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1993.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1997.

COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional, 2ª edición, México, 2000.

ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. El Sistema Constitucional Uruguayo, en Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, obra colectiva coordinada por Domingo García Belaunde, Francisco Fernández Segado y Raúl Hernández Valle, Editorial Dykinson, Madrid, 1992.

FAVOREU, Louis. Los Tribunales Constitucionales, traducción de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994.

FERNÁNDEZ, Martín y GRANIZO, Mariano. El Ministerio Fiscal en España, Madrid, 1976.

FLORES MARTÍNEZ, César Obed. La Actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano, 2ª edición, Editorial OGS Editores, S.A. de C.V, México, 1997.

FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1985.

GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos, Editorial Limusa, S.A. de C.V, México, 1988.

GARCÍA PELAYO, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Alianza Universidad, Madrid, 1987.

GARCÍA ROCA, Francisco Javier. El conflicto entre órganos constitucionales. Tecnos, Madrid, 1987.

GARZA GARCÍA, César Carlos. La Defensa de la Constitución. Lazcano Garza Editores, México, 1997.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, 5ª edición, Editorial Harla S. A. de C. V., México, 1995.

----- Teoría general del Proceso, 8ª edición, Editorial Harla, S. A. de C.V., México, 1990.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1975.

JELLINEK, G., Teoría General del Estado, traducción de Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981.

MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. El juicio de amparo en materia penal. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

MELGAR ADALID, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1997.

NAZAR SEVILLA, Marcos A. Control Constitucional, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1998.

NOGUEIRA ALCALA, Humberto. "El Sistema Constitucional Chileno", en Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, obra colectiva coordinada por Domingo García Belaunde, Francisco Fernández Segado y Raúl Hernández Valle, Editorial Dykinson, Madrid, 1992.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil, 7ª edición, Editorial Harla S. A. de C. V., México, 1995.

PINEDA PEREZ, Benjamín Arturo. El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1991.

PIZZORUSSO, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional, traducción de Javier Jiménez Campo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Tomo I, 1984.

REYES REYES, Pablo Enrique. La acción de inconstitucionalidad, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2000.

SECONDAT, Charles Louis, Barón de Montesquieu. El Espíritu de las Leyes, vertido al castellano por Siro García del Mazo, Editorial Librería General de V, Madrid, 1906, 2 tomos.

SOBERANES, José Luis y Héctor Fix-Zamudio. El Derecho en México, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. "La Reforma de 1994 a la Justicia Constitucional en México", extraído de la obra Desafíos del Control de Constitucionalidad, Coordinador Víctor Bazán, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995, 32ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.

Varios, Manual del juicio de amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, Editorial Themis, S. A de C. V., México, 1995.

B) DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2ª. edición, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 1989.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, 20ª edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires Argentina, 1986.

COUTURE, Eduardo. Vocabulario Jurídico, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1976.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 1999, p.2342.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 4ª edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1993.

PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho, 22ª. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 1996.

C) HEMEROGRAFÍA

BARRETO RANGEL, Gustavo. Evolución de la Institución del Ministerio Público con especial referencia a México, visible en la Obra Jurídica Mexicana, editada por la Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988.

GARCÍA PELAYO, Manuel. El Status del Tribunal Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 1.

HERNÁNDEZ CHOG CUY, María Amparo y Juan José Olvera López. "El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público.", Lex, Difusión y Análisis, Tercera Época, Año VI, número 68, febrero, 2001.

REYES REYES, Pablo Enrique. "El Procurador General de la República ante la acción de inconstitucionalidad.", Lex, Difusión y Análisis, Tercera Época, Año V, número 44, febrero, 1999.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga María del Carmen. "El artículo 105 constitucional", El Foro, Décima Época, Tomo XI, número 2, Segundo Semestre, 1998, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Asociación Civil, México, 1999.

D) DOCUMENTOS

Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por la Cámara de Senadores, el 19 de noviembre de 1965.

Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Senadores, como Cámara de origen, el 18 de noviembre de 1966.

Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, el 6 de julio de 1993.

Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Diputados, como Cámara de origen, el 3 de septiembre de 1993.

Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el ejecutivo federal, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio de la Cámara de Senadores.

Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Senadores, como Cámara de origen, el 17 de diciembre de 1994.

Discusión de iniciativa de reformas en Cámara de Diputados, como Cámara de revisora, el 21 de diciembre de 1994.

Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Propuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados (25 de agosto de 1995).

Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República enviada por iniciativa del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 1995.

Informe rendido por el Congreso del Estado de Chihuahua en la acción de inconstitucionalidad número 14/2001, promovida por el Procurador General de la República, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de marzo del 2001.

Informe rendido por el Lic. Víctor Emilio Anchondo Paredes, en su carácter de Gobernador Interino del Estado de Chihuahua, en la acción inconstitucionalidad 14/2001.

Sentencia de fecha 7 de agosto de 2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad número 14/2001.

Sentencia de fecha 7 de mayo de 2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad número 12/2001, promovida por el Procurador General de la República, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de enero del 2001.

Sentencia de fecha 17 de abril de 2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad número 15/2001 y sus acumuladas 16/2001 y 17/2001, promovidas por los Partidos Políticos Alianza Social, Verde Ecologista de México y de la Sociedad Nacionalista, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de marzo del 2001.

Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución, Disco Óptico editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

E) JURISPRUDENCIA

IUS 9, Disco Óptico de Jurisprudencia y Tesis Aisladas editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IUS 2000, Disco Óptico de Jurisprudencia y Tesis Aisladas editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

F) LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales Isef, S.A.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales Isef, S.A.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Compila V, Disco Óptico de Compilación de Leyes Investigación y Automatización Legislativa, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales Isef, S.A.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ediciones Fiscales Isef, S.A.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, S.A.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ediciones Fiscales Isef, S.A.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ediciones Delma, S.A. de C.V.