

00721
463



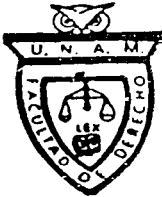
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO Y SU
CONTROL CONSTITUCIONAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALFREDO LIRA ROSAS



ASESOR: LIC. RIGOBERTO D. ALMANZA VEGA
Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e impres.
contenido de mi trabajo recepción:

NOMBRE: LIRA ROSAS
ALFREDO
FECHA: 21-Abril 2003
FIRMA: [Signature]

MEXICO, D. F.

2003



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.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 LIJA ROSAS ALFREDO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO Y SU CONTROL CONSTITUCIONAL", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Rigoberto D. Almanza Vega, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Almanza Vega en oficio de fecha 21 de octubre de 2002 y el Lic. Ignacio Mejía Guizar, mediante dictamen del 12 de febrero de 2003 me 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 del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cu. Universitaria, D.F., febrero 13 de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo reexcepcional 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.*

*mpm



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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

Distinguido Doctor:

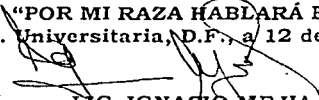
Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO Y SU CONTROL CONSTITUCIONAL"**, elaborada por el alumno **LIRA ROSAS ALFREDO**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

ATENTAMENTE.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 12 de febrero de 2003.


LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

México, D.F., a 21 de octubre de 2002.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
P r e s e n t e.

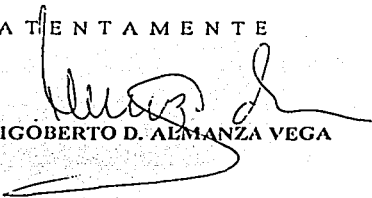
Estimado Doctor Venegas Trejo.

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO Y SU CONTROL CONSTITUCIONAL", que para obtener el Título de Licenciado en Derecho presenta ALFREDO LIRA ROSAS.

El trabajo de tesis mencionado denota en mi opinión una investigación exhaustiva y bien documentada, está integrada de cinco capítulos y un apartado dedicado a las conclusiones finales, de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

A T E N T A M E N T E


LIC. RIGÓBERTO D. ALMANZA VEGA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO Y SU
CONTROL CONSTITUCIONAL**

Dedico esta tesis a mi madre y a mi padre (qepd).

De forma muy especial deseo expresar mi agradecimiento al Lic. Rigoberto D. Almanza Vega, quien con toda cordialidad ha dedicado el tiempo que ha sido necesario para guiarme en la elaboración de este trabajo, por tan noble acción le quedo profundamente agradecido.

Gracias al Doctor Francisco Venegas Trejo, por haberme permitido realizar la presente investigación bajo la supervisión del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo que dignamente preside, así como al Doctor Luciano Silva R.

Mi agradecimiento al Doctor Juan Luis González Alcántara, por enseñarme a observar y explorar los distintos caminos de tan inquietante carrera, además de guiarme durante mi formación académica y la de mi hermano.

Podría referirme a cada uno de mis profesores, pero correría el riesgo de olvidar alguno, por ello, quiero expresar de manera general mi reconocimiento a su esfuerzo y decirles que les recuerdo con afecto y admiración.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO Y SU CONTROL CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

Página
1

CAPÍTULO I.

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO MEXICANO

1. Antecedentes de los medios de defensa constitucional y de la facultad reglamentaria del Ejecutivo	3
1.1 Constitución de Cádiz	3
1.2 Constitución de 1824	5
1.3 Constitución Centralista	7
1.4 Acta de Reformas de 1847	12
1.5 Constitución de 1857	15
1.6 Constitución de 1917	18
1.7 Reformas al artículo 105 constitucional de 1994 y 1996	21
2. La justicia constitucional	25
2.1 Concepto	25
2.1.1 Jurisdicción difusa	26
2.1.2 Jurisdicción concentrada	27
2.2 Juicio de amparo	35
2.3 Controversias constitucionales	36
2.4 Acción de inconstitucionalidad	37
2.5 Juicios y recursos en materia electoral	38

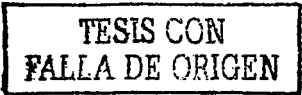
CAPÍTULO II.

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO

1. España	43
2. Francia	46
3. Alemania	48
4. Austria	50

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. Estados Unidos de América	53
6. Guatemala	55
7. Chile	57
8. Venezuela	60



CAPÍTULO III.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL

1. Concepto de reglamento genérico y específico	63
2. Diferencia entre ley y reglamento	66
3. La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal	68
3.1 Artículo 89, fracción I de la Constitución	68
3.2 Refrendo ministerial	69
4. Reglamentos autónomos y heterónomos	71
5. Límites a la facultad reglamentaria	75
5.1 Titularidad de la facultad reglamentaria	75
5.2 Ámbito material de validez de los reglamentos	77
5.3 Reserva de ley	78
5.4 Principio de jerarquía normativa	80
5.5 Principio de irretroactividad normativa	81
5.6 Principio de dependencia	82
5.7 Principio de publicidad normativa	83

CAPÍTULO IV.

EL AMPARO CONTRA REGLAMENTOS

1. El juicio de amparo	85
1.1 Amparo indirecto	89
1.2 Amparo directo	89
2. Distintos procesos de amparo	90
2.1 Amparo contra leyes	91

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2.2 Amparo garantías	92
2.3 Amparo casación	92
2.4 Amparo soberanía	92
3. Amparo contra reglamentos	93
3.1 Procedencia del amparo contra reglamentos	93
3.2 Término para reglamentos autoaplicativos (de aplicación incondicionada)	96
3.3 Término para reglamentos heteroaplicativos (de aplicación condicionada)	98
3.4 Autoridades que deben llamarse en el amparo contra reglamentos	99
3.5 Causas de improcedencia	102
3.6 Autoridades competentes para conocer del amparo contra reglamentos	106
3.7 La substanciación del juicio	108
3.8 La sentencia	112
3.9 Autoridades que conocen del recurso de revisión en el amparo contra reglamentos	114
3.9.1 Contra sentencias de los Jueces de Distrito	114
3.9.2 Contra sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito	115
3.10 Las normas generales y el Proyecto de la Nueva Ley de Amparo	118
4. Tesis del maestro Juventino V. Castro sobre la jurisprudencia limitada	121

CAPÍTULO V.

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. Integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	127
2. Fundamento legal para conocer de la acción de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales	129
3. Objeto de la acción de inconstitucionalidad	130
3.1 Leyes federales	130
3.2 Tratados internacionales	134
3.3 Leyes locales	135
3.4 Leyes locales del Distrito Federal	136
3.5 Leyes electorales federales	137
3.6 Leyes electorales locales	138
4. La legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad	139
4.1 Fracciones de órganos legislativos	139
4.2 Procurador General de la República	141
4.3 Partidos políticos	143

5. Efectos de la admisión de la acción	143
6. Las sentencias en la acción de inconstitucionalidad	145
6.1 Quórum y mayoría exigidos para la declaración de las sentencias	145
6.2 Sentencias estimatorias	145
6.3 Sentencias desestimatorias	146
6.4 Efectos de la sentencia	147
6.5 Cosa juzgada	149
7. Autores que proponen la impugnación de los reglamentos emitidos por el Ejecutivo a través de la acción de inconstitucionalidad	149
8. Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales	153
9. Normas generales y la controversia constitucional	155
9.1 Afectación de la esfera de atribuciones (de entidades, poderes u órganos)	155
9.2 La suspensión en caso de normas generales	158
9.3 Quórum exigido en controversias respecto de normas generales	159
9.4 Efectos de la sentencia estimatoria respecto de normas generales	159
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFÍA	172

TESIS CON
FALLA DE CENCLIN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está enfocado a realizar el estudio y análisis de la facultad de emitir reglamentos que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal para la mejor aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, así como de los medios previstos para impugnarlos cuando éstos contravienen a la Ley Fundamental.

Primeramente, haremos referencia a los antecedentes que ha tenido, dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, la facultad de expedir reglamentos y los medios de defensa constitucionales previstos en los diversos ordenamientos constitucionales que nos han regido, todo ello, con el propósito de examinar cómo estos ordenamientos han otorgado al Ejecutivo tan importante facultad, para posteriormente abordar los distintos medios de control jurisdiccional previstos actualmente por la Carta Magna.

El estudio del control de la constitucionalidad en el derecho comparado nos permitirá conocer las instituciones con que cuentan los sistemas jurídicos extranjeros para mantener la supremacía de sus constituciones, para ello, fueron seleccionados aquellos países en donde surgen los modelos de control constitucional que han sido la base para la estructuración de otros modelos como son básicamente los de Centro y Sudamérica.

En la actualidad, el juicio de amparo contra leyes, previsto en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución Política y en su Ley Reglamentaria, es el medio con que cuenta el gobernado para impugnar la inconstitucionalidad de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal; por los principios que rigen el juicio de amparo y la limitada observancia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia han sido señalados, por algunos autores, como un problema que se presenta para el control de la constitucionalidad de dichos ordenamientos.



Los juristas siempre han pretendido que la justicia se extienda a la comunidad en general, sin que existan instituciones que por su limitado alcance pudieran constituir privilegio para algunos pocos, en este sentido, consideramos importante destacar el tratamiento que da el *Proyecto de la Nueva Ley de Amparo* a las normas generales, para conocer la propuesta que tiene algún sector de la comunidad jurídica para lograr un mejor control constitucional de éstas.

Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son dos acciones procesales contenidas en el artículo 105 constitucional, acciones a través de las cuales la Suprema Corte de Justicia puede conocer directamente de la constitucionalidad de normas generales, claro está, cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí, analizaremos los casos en que los reglamentos ejecutivos pueden ser impugnados a través de la primer vía señalada, así como la propuesta que han realizado algunos autores para que sean impugnados a través de la acción de inconstitucionalidad.

El tema es en verdad atractivo y apasionante, lo abordamos con interés y responsabilidad, las siguientes páginas son un estudio analítico de la facultad reglamentaria del Ejecutivo y de su control constitucional en el sistema jurídico mexicano.

CAPÍTULO I

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO MEXICANO

1. Antecedentes de los medios de defensa constitucional y de la facultad reglamentaria del Ejecutivo.

1.1 La Constitución de Cádiz.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, e instauraron en España el 19 de marzo de 1812, dieron a ese país una constitución de corte liberal, como lo fue la de Cádiz, también lo es que ella no tuvo sino una validez transitoria en el país ibérico por los distintos problemas que enfrentaba en esos momentos, como son: la guerra para desalojar a los franceses y los movimientos de independencia en algunas colonias españolas, entre ellas la Nueva España. La importancia que para nosotros tiene dicha Constitución radica en haber sido ésta el antecedente histórico y la fuente de inspiración de nuestras primeras constituciones.

La Constitución de Cádiz convertía a España de una monarquía absoluta en una monarquía constitucional que delimitaba las funciones del monarca, en este sentido, el maestro Ignacio Burgoa refiere que al rey se le despoja del carácter soberano “reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas y diferenciando claramente éstas de las legislativas y jurisdiccionales, que se confiaron a las Cortes y a los tribunales, respectivamente.”¹

La Constitución de Cádiz, publicada en México en septiembre de 1812, tuvo una vigencia muy limitada entre nosotros, pero es aquí en donde encontramos un primer antecedente de la facultad de expedir reglamentos; el artículo 171 en su fracción II, establecía la facultad en los siguientes términos:

¹ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 75.



Art. 171. Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.²

Por lo tanto, en la Constitución española se establece la facultad de expedir reglamentos como un instrumento que puede utilizarse, cuando el monarca, en cumplimiento de su función administrativa lo considere necesario, para la aplicación de la ley.

La persona del rey estaba exenta de toda responsabilidad respecto a sus actos, se prevenía dentro de la Constitución la integración de un gabinete para colaborar con él en el desempeño administrativo, distribuyendo entre ellos las distintas funciones que le encomendaba la Carta Fundamental. Se establecía dentro del mismo ordenamiento jurídico la figura del refrendo como una institución por virtud de la cual se hace responsable a los Secretarios, mediante la inserción de su firma, de los actos del rey contrarios a la Constitución; los artículos 225 y 226 indicaban.

Art. 225. Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

Art. 226. Los secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las ordenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.³

Por otra parte, en la Constitución española encontramos como órgano de control constitucional a las Cortes de Cádiz, en su artículo 372 señalaba:

² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 80.

³ *Ibidem*, p. 87.



Art. 372. Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.⁴

1.2 La Constitución de 1824.

Concluida la etapa del movimiento de independencia de nuestro país, el Estado Mexicano adopta la forma de organización de una república federal a través del Acta Constitutiva de la Federación, expedida el 31 de enero de 1824, en ésta se establece la división y separación de los poderes públicos en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Promulgada el 4 de octubre de 1824, la primera Constitución de México bajo el título de “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, la cual distribuye y organiza las funciones de los poderes, y dentro de las atribuciones del presidente en su artículo 110, fracción II, se establecía la facultad de reglamentar en los siguientes términos:

...II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.⁵

En la fracción anterior, podemos observar como desde los primeros ordenamientos jurídicos, la facultad reglamentaria ha sido atribuida al titular del Poder Ejecutivo para lograr una mejor observancia de la ley.

Prevista la figura jurídica del refrendo ministerial en el artículo 17 del Acta Constitutiva de la Federación, sin hacer mención alguna respecto de los reglamentos, es en la Constitución de 1824 en donde en su artículo 118, encontramos como requisito para los reglamentos al refrendo, el citado artículo señalaba:

⁴ *Ibidem*, p. 103.
⁵ *Ibidem*, p. 182.

118. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.⁶

Por otra parte, en cuanto a los medios de control previstos para conocer y sancionar los actos contrarios a la Constitución, la misma prevé que sea la Corte Suprema de Justicia quien conozca de las infracciones a la Constitución, en su texto el artículo 137 decía:

137 Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: V. Conocer... VI... y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.⁷

El maestro Ignacio Burgoa señala en referencia al precepto anterior que: “Bien es cierto que esta disposición, juzgada teóricamente, encierra un principio de control constitucional y legal que debiera haber sido reglamentado por una ley especial, más su utilidad práctica fue nula, pues nunca se expidió la citada ley bajo la vigencia de la Constitución de 1824”.⁸

Sin embargo, la facultad de interpretación de la Constitución y del Acta Constitutiva se otorga al Congreso General, el artículo 165 expresaba:

165. sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.⁹

Al respecto, Pablo Enrique Reyes comenta: “la facultad de interpretación de la Constitución (y consecuentemente de las leyes) se atribuyó al Congreso General..., es

⁶ *Ibidem*, p. 186.

⁷ *Ibidem*, p. 188.

⁸ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 109.

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, nota 2, p. 193.

decir, se adoptó un sistema de control de constitucionalidad de leyes por órgano político y no por órgano jurisdiccional”.¹⁰

La Constitución prevenía en su artículo 171, la imposibilidad de reformar el régimen federal por ella establecido, el Congreso estaba absolutamente impedido para variar el sistema federativo en atención a la prohibición contenida en el artículo antes mencionado, el cual expresaba:

171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.¹¹

1.3 La Constitución Centralista.

A pesar de que la Constitución de 24 hizo inmodificable la forma de gobierno, en 1836 se sustituyó éste por el régimen central (por la conversión de los Estados libres y soberanos en departamentos), el Congreso se convirtió, de órgano constituido, en asamblea constituyente; y expidió un documento en octubre de 1835 que se conoce como Bases para la nueva Constitución que dio fin al sistema federal, y posteriormente, las Siete Leyes Constitucionales, llamada comúnmente Constitución de 1836.

En las Bases para la nueva Constitución se establecía la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero prevenía la creación de un cuarto poder con el carácter de regulador (el Supremo Poder Conservador) para el equilibrio de los tres poderes restantes, así el artículo cuarto de las Bases Constitucionales determinaba:

¹⁰ Reyes Reyes, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000, p. 82.

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 2, p. 193.

4. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.¹²

En la Constitución de 1836 en su Segunda Ley Constitucional, se establecía la creación, forma de integración, organización, funciones y su lugar de residencia del Supremo Poder Conservador, al respecto, el maestro Tena Ramírez citando a su vez a la Asamblea expone: “En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, según lo había anunciado en términos generales el artículo 4º de las Bases Constitucionales.”¹³

Contenidas en el artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional, en una serie de doce fracciones, las atribuciones del Supremo Poder Conservador, este precepto es de especial importancia en el presente trabajo por ser en él en donde algunos estudiosos del Derecho encuentran un primer antecedente de un tribunal constitucional como medio de control constitucional en nuestro país; así el artículo 12, fracción 1, establecía:

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

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.¹⁴

En la primera fracción de las atribuciones del Supremo Poder Conservador encontramos que:

- a) Tenía facultades de anular una ley o un decreto contrarios a la Constitución.
- b) Sólo podía actuar a petición de alguno de los poderes.

¹² *Ibidem*, p. 203.

¹³ *Ibidem*, p. 202.

¹⁴ *Ibidem*, p. 210.



- c) Los órganos que podían promover la nulidad de una ley o decreto eran: el Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, dieciocho miembros del poder Legislativo.
- d) Sus resoluciones tenían efectos generales.

El maestro Ignacio Burgoa señala que: “el control constitucional ejercido por el denominado “Poder Supremo Conservador”, no era, como lo es el que ejercen los Tribunales de la federación, de índole jurisdiccional, sino meramente político, y cuyas resoluciones tenían validez “erga omnes”.¹⁵

El señalamiento anterior lo hace el referido autor por encontrar en el Supremo Poder Conservador las siguientes características, que concluye son propias de un medio de control por órgano político: la preservación de la Constitución se encomienda a un órgano distinto de aquellos en que se depositan los tres poderes del Estado o bien se confía a alguno de éstos (en el presente caso era el Supremo Poder Conservador órgano distinto a los tres poderes), la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios; ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso entre el órgano peticionario y aquel a quien se le atribuye el acto o ley atacados y la declaración sobre inconstitucionalidad tiene efectos generales.¹⁶

En la segunda fracción del artículo 12 de la Constitución Centralista se hace referencia expresa respecto de los actos del poder Ejecutivo y de la legitimación activa de los poderes Legislativo y Judicial para excitar la acción del Supremo Poder, el texto era el siguiente:

...II. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.¹⁷

¹⁵ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p. 111.

¹⁶ Cfr., ibidem, p. 159.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 2, p. 210.

Contenida en la Ley Cuarta de la Constitución la organización del Poder Ejecutivo, en el artículo 17 se establecían las atribuciones del titular del Ejecutivo entre las cuales encontramos en su fracción primera la facultad de expedir reglamentos para dar con éstos cumplimiento a la Constitución y a las leyes, el texto del mencionado artículo expresaba:

17. Son atribuciones del Presidente de la República:

I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.¹⁸

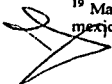
Del estudio hasta aquí realizado de la Constitución Centralista encontramos que prevenía el establecimiento del Supremo Poder Conservador, algunos autores como Mateos Santillán encuentran en él un primer tribunal constitucional, a decir del autor: "durante la elaboración de la Constitución centralista de 1836, conocida también por el nombre de las Siete Leyes constitucionales, la principal preocupación de la Comisión que elaboró el proyecto fue el consagrar un tribunal que vigilase la constitucionalidad y proceder de los poderes federales que tan frecuentemente habían eludido el marco constitucional impunemente, en beneficio propio."¹⁹

Posteriormente, encontramos que el Supremo Poder tenía facultades para conocer, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia de los actos del Poder Ejecutivo, dentro de las atribuciones del titular del Ejecutivo está la facultad de expedir reglamentos, la expedición de éstos es un acto formalmente administrativo que, por lo tanto, podía ser sujeto de impugnación ante el Supremo Poder Conservador para su control constitucional.

En la Constitución Centralista encontramos también presente la figura del refrendo ministerial, en la Ley Cuarta dedicada al Poder Ejecutivo, encontramos la

¹⁸ Ibidem, p. 225.

¹⁹ Mateos Santillán, Juan José, "El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 2, 1995, p. 258.



organización de la administración pública en cuatro Ministerios: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina según lo establecía el artículo 28, de la mencionada Ley. Los Ministros debían ser electos sólo por el presidente y tenían la obligación de presentar un informe de sus respectivas ramas ante ambas Cámaras. Contenidas en el artículo 31 las funciones de los Ministros, es en su fracción segunda donde se establece el refrendo ministerial, el artículo señalaba:

31. A cada uno de los Ministros corresponde:

...II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su Ministerio.²⁰

Se deduce, era el refrendo ministerial un requisito para la validez de los reglamentos, que necesita de la firma del Ministro del ramo, por el conocimiento que tiene respecto de las leyes aplicables a su ámbito de competencias y la responsabilidad que tiene respecto al sector del cual está al frente. Por otra parte, encontramos como circunstancia peculiar que los reglamentos expedidos para el mejor despacho de sus Secretarías (Ministerios) los debería pasar al Congreso para su aprobación, por lo tanto, observamos que apoyado en su facultad reglamentaria, el Ejecutivo podía elaborar reglamentos para la mejor función administrativa de las Secretarías, pero en este caso en particular debía enviarlos para su aprobación al Congreso, la redacción del artículo 33 era la siguiente:

33. El Gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación.²¹

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia, el Supremo Poder Conservador también ejercía un control sobre este órgano en el caso de usurpación de facultades, entendidas éstas como una invasión en las esferas de competencia de los otros poderes, en su Ley Segunda, el artículo 12, fracción II, indicaba:

²⁰ Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 2, p. 230.

²¹ Idem.

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

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y el fallo que hubiere lugar.²²

Durante la vigencia de la Constitución Centralista el Supremo Poder tuvo como función principal la vigilancia de la exacta observancia del ordenamiento constitucional, Mateos Santillán señala al respecto: "El conjunto de atribuciones estudiado nos lleva a ubicar al Poder Conservador en el marco de los tribunales constitucionales, de tal manera, que él mismo se veía como un elemento más del sistema de pesos y contrapesos ideado por los constituyentes de 1835-36."²³

1.4 El Acta de Reformas de 1847.

El 17 de mayo de 1847 se aprobó el Acta de Reformas a la Constitución de 1824, que vino a restaurar la vigencia de la Constitución Federal de 1824, producto de un nuevo Congreso que a decir de Tena Ramírez "era a la vez constituyente y ordinario"²⁴, instalado el 6 de diciembre de 1846 abrió sus sesiones y desconoció el régimen central dentro del que se había organizado al país desde 1836, propugnando por el restablecimiento del sistema federal. La comisión encargada de revisar la Constitución de 1824 había quedado integrada, entre otros, por Mariano Otero y por Manuel Crescencio Rejón, el 5 de abril de 1847 la mayoría de esa comisión consideró que dadas las circunstancias en las que se encontraba el país era inconveniente promover reformas constitucionales, sin embargo, Otero fue el único miembro disidente de la Comisión que formuló un voto particular, que proponía que se observara lo que llamó el Acta de Reformas, la cual fue aprobada con algunos cambios por el Congreso.

²² *Ibidem*, p. 210.

²³ Mateos Santillán, Juan José, artículo citado, nota 19, p. 281.

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, nota 2, p. 440.

El país atravesaba por una situación difícil; pues estaba siendo invadido por el ejército norteamericano, teniendo como consecuencia la pérdida del territorio del norte, el 2 de febrero de 1848 se firmó el tratado de Guadalupe Hidalgo donde se fijaban los nuevos límites entre ambos países, Tena Ramírez señala al respecto: “el Congreso federal ordinario, elegido conforme a la convocatoria del 3 de junio de 47, pudo iniciar sus sesiones el 30 de abril de 48. Estaba llamado a ratificar el tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra con Norteamérica.”²⁵

El Acta de Reformas contenía nuevos medios de control constitucional, en un estudio que realiza el doctor en Derecho y en Historia, Cabrera Acevedo, indica:

El Acta de Reformas de 1847 estableció dos formas para que una ley fuese declarada inconstitucional: el amparo y el reclamo. La sentencia de amparo sólo tenía efectos sobre el caso concreto, o sea, la llamada *formula Otero*. La sentencia que favorecía el reclamo a petición de una minoría del Congreso, del presidente de la República o de tres Legislaturas de los Estados tendría efectos generales, o sea, que aquí Mariano Otero estimó que las consecuencias jurídicas eran diferentes del amparo. Sin embargo, el fallo del Alto Tribunal debía ser aprobado por las legislaturas de los Estados para anular una ley.²⁶

En efecto, el Acta de Reformas contenía nuevos medios de control constitucional; en su artículo 22 instruía la forma en que se protegería la Constitución en caso de que las Legislaturas Locales expidieran alguna ley que contraviniera la Carta Magna o las leyes generales, estableciendo el principio de supremacía constitucional frente a los ordenamientos de los Estados, el citado artículo refería:

Art. 22.- Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, *será declarada nula por el Congreso*; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.²⁷

²⁵ *Ibidem*, p. 441.

²⁶ Cabrera Acevedo, Lucio, “El reclamo como antecedente de la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Constitución”, *Revista Quórum*, México, D.F., núm. 32, 2ª época, enero-febrero de 1995, p. 83.

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 2, p. 474.

Por otra parte, se estableció el reclamo, que viene a ser un sistema de control por órgano político para la revisión de la constitucionalidad de las leyes emitidas por el Congreso General, el texto del artículo 23 era el siguiente:

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

Las declaraciones se remitirán á la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resuelve la mayoría de las Legislaturas.²⁸

Es en el reclamo, en donde algunos autores como el doctor Cabrera encuentran un primer antecedente de una institución que presenta algunas características similares a las de la acción de inconstitucionalidad, de la lectura del artículo 23 podemos establecer sus principales características:

- a) El plazo para interponer el reclamo era de un mes.
- b) Las partes legitimadas para interponer el recurso eran: El Presidente de acuerdo con su Ministerio, diez Diputados o seis Senadores, tres Legislaturas.
- c) El reclamo se hacía ante la Suprema Corte para que ésta sometiera su sentencia a las legislaturas.
- d) Las Legislaturas darían dentro de tres meses y precisamente en un mismo día su voto.
- e) Requería de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas.
- f) Declarada la ley inconstitucional la sentencia tendría efectos generales.

Contenido dentro del Acta de Reformas, es el amparo un medio de defensa otorgado a los gobernados contra los excesos del poder público, se encomienda al Poder Judicial de la Federación la protección de los derechos que les otorgaba la Constitución y las leyes constitucionales contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya

²⁸ Idem.

de los Estados o de la Unión, aunque limitando el alcance de las sentencias definitivas que en tales juicios se pronunciaren, el artículo 25 del Acta de reformas establecía:

Art. 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que lo motivare.²⁹

El doctor Burgoa señala: “Esta disposición encierra el sistema de control jurisdiccional ideado por Otero”³⁰, lo anterior, por tener las características que señala el autor son propias de este medio de control y que son: ser un medio de control conferido a un órgano judicial, la petición incumbe a cualquier gobernado que sufre un agravio, se agota un procedimiento contencioso y la sentencia deberá estar limitada al caso concreto.³¹

Por otra parte, en cuanto a la facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo por la Constitución de 24, el Acta de Reformas no señala ningún cambio respecto a ésta; si bien en su artículo 27 se hace mención respecto a leyes y reglamentos sobre disposiciones generales de la Constitución y del Acta, el referido artículo sólo previene el plazo que debe transcurrir para poder ser alterados o derogados.

1.5 La Constitución de 1857.

Convocado de conformidad con el Plan de Ayutla la integración de un Congreso Constituyente, éste se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día

²⁹ Ibidem, p. 475.

³⁰ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p 122.

³¹ Cfr., ibidem, pp. 159 y 160.

siguiente llevó a cabo la apertura de sus sesiones. El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso y después por el entonces presidente y el 11 de marzo del mismo año se promulgó.

El nuevo orden jurídico constituía a México en una república representativa, democrática y federal, establecía la división tripartita de poderes en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Carta Magna contenía en su Título I, Sección I, denominado "De los derechos del hombre" una serie de 29 artículos que agrupaban un conjunto de garantías a favor de los gobernados, con lo cual, implanta un nuevo régimen de relaciones entre el Estado y los gobernados. Además, estableció en su artículo 126 el principio de supremacía constitucional.

En cuanto a los medios de control constitucional, dicho ordenamiento jurídico establecía al amparo como medio de protección constitucional abandonando los otros medios establecidos en el Acta de Reformas. Entre las innovaciones realizadas al amparo encontramos que no sólo se limitaba a los actos emanados del Poder Legislativo y Ejecutivo, sino que abarcaba a todas las autoridades, lo que significaba que ningún acto de autoridad podía escapar al control de la constitucionalidad encomendado a los tribunales de la federación, la redacción de los artículos 101 y 102 era la siguiente:

Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, à petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del órden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a



protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.³²

Contenido dentro del artículo 117 de la Ley Fundamental, un sistema de competencia residual entre la Federación y los Estados, al establecer que las facultades no concedidas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los Estados, para lo anterior, se otorga facultad a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre Estados o entre éstos y la Federación, el artículo 98 señalaba:

Art. 98. Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las Controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellos en que la Unión fuere parte.³³

Encontramos en el precepto anterior, el antecedente de las controversias constitucionales que después retoma y amplía el Constituyente de 1917.

La Constitución de 57, establecía en su artículo 85, en una serie de quince fracciones, las facultades y obligaciones del presidente y contenía la facultad reglamentaria en los siguientes términos:

Art. 85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Union, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia.³⁴

En la facultad reglamentaria otorgada al titular del Ejecutivo encontramos que a diferencia de los ordenamientos anteriores ya no se hace referencia en su texto a la palabra reglamento, además, deja de señalar que tal facultad sea conferida para el cumplimiento u observancia de la Constitución y de las leyes en general, restringiendo dicha facultad a proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Por otra

³² Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 2, pp. 623 y 624.

³³ Ibidem, p. 623.

³⁴ Ibidem, p. 621.

parte, encontramos en el artículo 88 la figura del refrendo ministerial como requisito para los reglamentos, el citado artículo indicaba:

Art. 88. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo á que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos.³⁵

La Carta Magna prevenía en su Título Cuarto el juicio de responsabilidad de funcionarios públicos, en el cual el Ejecutivo Federal podía ser acusado por violación expresa a la Constitución, y los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Carta Fundamental y leyes federales.

1.6 La Constitución de 1917.

Convocados a elecciones para la integración de un nuevo Congreso Constituyente por Don Venustiano Carranza el 14 de septiembre de 1916, toda vez, que argumentaban que la restauración del orden constitucional en base a la Constitución de 57 dificultaría, por el procedimiento por ella establecido para ser reformada, la realización del conjunto de reformas político-sociales que demandaba la Nación producto del movimiento revolucionario. Al respecto Tena Ramírez refiere: “En corroboración se adujo el precedente de esta propia Constitución [de 1857], expedida por un Constituyente sin sujetarse a las reglas que para su reforma establecía la Constitución de 1824.”³⁶ En este mismo contexto de ideas Ignacio Burgoa señala: “Ya hemos afirmado que la inviolabilidad de la Constitución no pugna con la potestad natural de todo pueblo para desconocerla, quebrantarla, sustituirla por una nueva o

³⁵ *Ibidem*, p. 622.

³⁶ *Ibidem*, p. 810.

reformada esencialmente, pues dicha potestad no es otra cosa que el poder constituyente con que está investido."³⁷

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron la potestad de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.

El Constituyente de 17 adopta la forma de una República representativa, democrática y federal. Establece la división tripartita de poderes, determina la forma en que estarán integrados y las funciones de cada uno y señala los casos en que excepcionalmente puede el Ejecutivo tener facultades legislativas. Integra un conjunto de garantías individuales e incorpora las garantías sociales y determina el principio de supremacía constitucional.

La Constitución en su capítulo tercero dedicado al Poder Ejecutivo, previene en su artículo 89 las facultades y obligaciones del presidente, entre las cuales se encuentra la facultad de reglamentar en los siguientes términos:

Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:


I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;³⁸

Por otra parte, el refrendo ministerial se encuentra contenido en el artículo 92, el cual se reproduce a continuación para dar a conocer la forma en que fue redactado en su origen:

Art. 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este

³⁷ Burgos, Ignacio, ob. cit., nota 1, p. 391.

³⁸ Tená Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 2, p. 854.



requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y ordenes del presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.³⁹

La Carta Magna de 1917 establecía como medio de protección de las garantías individuales que otorgaba, al juicio de amparo, previsto en su artículo 103 y en el artículo 107 las bases a que se sujetaría el procedimiento del mismo; el texto del artículo 103 era el siguiente:

Art. 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.⁴⁰

Por otra parte, se adopta el mismo texto para establecer la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, el artículo 124 establece:

Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.⁴¹

Contenidas las controversias constitucionales en el artículo 105, su redacción original fue la siguiente:

Art. 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 aquellos en que la Federación sea parte.⁴²

³⁹ *Ibidem*, p. 856.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 860.

⁴¹ *Ibidem*, p. 874.

⁴² *Ibidem*, p. 860.

El párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución, otorgó dos facultades indagatorias a la Suprema Corte de Justicia, la de investigar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, así como también la violación del voto público; lo anterior, cuando lo juzgue la Corte necesario o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso, o el gobernador de algún Estado; ambas facultades indagatorias han sido consideradas como defensas subsidiarias de la Constitución.

El juicio de responsabilidad de funcionarios públicos a que se refiere el título cuarto de la Constitución, consiste en establecer un enjuiciamiento especial o un procedimiento previo para el procesamiento de altos funcionarios del Estado. Un aspecto interesante de esta figura es que, en un inicio, existía acción popular para denunciar a dichos funcionarios por la comisión de delitos oficiales en el ejercicio de sus cargos, pero en una reforma posterior fue suprimida. Al respecto, Del Castillo Del Valle señala "los procedimientos previstos en esta parte de la Ley Fundamental del país son, en sí mismos, medios preventivos de control constitucional, independientemente de no obtenerse la reparación al texto de dicho cuerpo normativo con la resolución que recaiga al procedimiento correspondiente."⁴³

1.7 Reformas al artículo 105 constitucional de 1994 y 1996.

Al asumir la Presidencia de la República el Dr. Ernesto Zedillo envía al Congreso un paquete de reformas constitucionales, las cuales son remitidas a la Cámara de Senadores, dándose cuenta al pleno de dicha Cámara de su recepción el día 6 del mes de diciembre. Se acuerda por el pleno que sea encomendada para su estudio y dictamen a las Comisiones de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección. Estas comisiones del Senado convocan a las comisiones correlativas de

⁴³ Del Castillo Del Valle, Alberto, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, 1ª ed., Irapuato, Gto., Orlando Cárdenas Editor, 1990, p. 163.

la Cámara de Diputados, acuerdan los puntos principales de su estudio y comienzan su dictamen.

Después de los estudios, dictámenes y debates realizados al interior del Congreso; se aprueban las reformas a un total de 27 artículos constitucionales y son publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. Dentro de los artículos reformados se encuentra el artículo 105 constitucional y en el artículo octavo transitorio establece que dadas las dificultades técnicas que implica el citado artículo dicha reforma no entrará en vigor hasta la fecha en que se promulgue la correspondiente ley reglamentaria. Finalmente, el 11 de mayo de 1995 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La redacción del artículo 105 faculta a la Suprema Corte de Justicia en los términos que señale la ley reglamentaria para conocer en los casos de las tres fracciones que lo integran y que trata: en su fracción primera de las controversias constitucionales, en su fracción segunda de la acción de inconstitucionalidad y en su tercer fracción de la apelación por atracción respecto de controversias en que la Federación sea parte, siendo su texto el siguiente:

Art. 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 y un estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federates o del Distrito Federal;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;

- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando 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 se refieren a la materia electoral.

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 los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de algunos 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 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 en 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 última reforma realizada al artículo 105 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, la citada reforma incorpora en la acción de inconstitucionalidad la materia electoral en los siguientes términos:

ARTÍCULO 105. ...

I. ...

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

a) al d) ...

e) ... y

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

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

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



2. La justicia constitucional.

2.1 Concepto.

El doctor Ignacio Burgoa define la jurisdicción constitucional como “expresión que equivale a la de control constitucional de carácter jurisdiccional, o sea, al que ejercen los tribunales para preservar el orden establecido por la Constitución.”⁴⁴

Brewer-Carias considera que: “justicia constitucional es un concepto material que equivale a control judicial de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales,... jurisdicción constitucional es una noción orgánica, que tiende a identificar a un órgano específico del Poder Judicial que tiene en forma exclusiva, la potestad de anular ciertos actos estatales por razones de inconstitucionalidad.”⁴⁵

Almagro Nosete afirma que: “En sentido propio y restringido, la justicia constitucional comprende el ejercicio jurisdiccional – formal y materialmente- de funciones delimitadas por el objeto de Derecho constitucional sobre que versan sus decisiones.”⁴⁶

La doctrina ha determinado que existen principalmente dos sistemas de control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes que han sido denominados de jurisdicción difusa y de jurisdicción concentrada, algunos autores encuentran dentro de éstos dos sistemas un tercero llamado mixto.

⁴⁴ Burgoa, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 1992, p. 257.

⁴⁵ Brewer-Carias, Allan R., *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, 1ª ed., Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, p. 13.

⁴⁶ Almagro Nosete, José, *Justicia constitucional*, España, Editorial Dykinson, 1980, p. 9.

2.1.1 Jurisdicción difusa.

Juventino V. Castro define el control difuso de la constitucionalidad como: “según el cual no tan sólo un Tribunal Especial, o en general nuestras Supremas Cortes, son los únicos que pueden reflexionar y concluir sobre la constitucionalidad de una ley, que es contraria al Texto Supremo.”⁴⁷

Brage Camazano considera que principalmente la jurisdicción difusa “se caracterizaría por la atribución del conocimiento de cualesquiera cuestiones relativas a la constitucionalidad de las normas a todos los tribunales en el ejercicio ordinario de la potestad jurisdiccional.”⁴⁸

Quinzio Figueiredo señala respecto al control difuso que: “según este sistema, cualquier juez tiene competencia para actuar como juez constitucional, pudiendo, en consecuencia, anular una norma por ser contraria a la Constitución.”⁴⁹

La jurisdicción difusa es un sistema que se origina en los Estados Unidos de América y que por ello es identificado como sistema americano y a los que en éste se inspiran por encomendar a todos los jueces la vigilancia del cumplimiento y observancia de la constitución, a decir de Almagro Nosete tiene como características principales: “1º actúan con ocasión de un litigio concreto originado inter-partes (control concreto); 2º los efectos de la sentencia carecen de generalidad, pues se limitan a la desaplicación de la ley nula por inconstitucional al caso concreto.”⁵⁰

En cuanto a la forma de plantear la cuestión de inconstitucionalidad de una ley en el sistema de jurisdicción difusa, el maestro Juventino V. Castro expone que hay dos

⁴⁷ Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001, p. 35.

⁴⁸ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 51.

⁴⁹ Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, *Justicia constitucional en Chile*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 2000, p. 50.

⁵⁰ Almagro Nosete, José, ob. cit., nota 46, p. 10.

formas de convocar la problemática por vía de excepción o por vía oficiosa y la expone y explica en los siguientes términos:

Un demandante que litiga contra otro particular, plantea su acción y fundamenta su pretensión en leyes concretas. El examen de la constitucionalidad de la ley o leyes que apoyan su demanda, puede encontrar dos vías: a) Por *Vía de excepción*, cuando el demandado se opone a la demanda, excepcionándose porque la acción se basa en una ley que el demandado alega es inconstitucional. El juez de la causa se ve obligado a analizar la *excepción de inconstitucionalidad*, y resolver lo conducente. b) Por *vía oficiosa*, cuando el juez, aunque el demandado no se haya excepcionado por razones de inconstitucionalidad de la ley, fundamento de la acción, ante su compromiso de hacer respetar prioritariamente la Constitución, contra toda norma que la contradiga, entra al estudio de la constitucionalidad de la ley invocada por el actor, y sentencia que no puede resolver el conflicto sobre esas bases, porque está impedido de aplicar leyes inconstitucionales. Por supuesto, en ambos casos la resolución del juez, y su apreciación de inconstitucionalidad pueden ser *reexaminadas* por la Suprema Corte de los Estados Unidos.⁵¹

Por consiguiente, se puede decir que en la jurisdicción difusa la vigilancia y observancia de la constitución se encomienda a todos los jueces que integran el Poder Judicial, cuando un juez estima inconstitucional la ley a aplicar a un determinado caso de que esté conociendo, simplemente la inaplica en ese caso concreto, por lo tanto, el juicio sobre la constitucionalidad es aquí incidental con efectos *inter-partes*.

2.1.2 Jurisdicción concentrada.

Quinzio Figueiredo señala: "El sistema de control concentrado otorga en forma exclusiva el control de constitucionalidad a un organismo judicial determinado y especializado, puede ser una corte constitucional o tribunal constitucional o una sala constitucional que forme parte de la Corte Suprema de Justicia."⁵²

⁵¹ Castro y Castro, Juventino, ob. cit., nota 47, p. 36.

⁵² Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, ob. cit., nota 49, p. 51.

Brage Camazano refiere como principales características de la jurisdicción concentrada “la concentración de la competencia de conocer de la constitucionalidad de las normas legales en un órgano *ad hoc*, conocimiento que tiene lugar de manera directa y no incidental, a instancia sólo de determinados órganos políticos y con efectos *erga omnes*.”⁵³

Almagro Nosete define la jurisdicción concentrada como “el sistema europeo que sigue la tradición austriaca por cuanto refiere a un tribunal constitucional, de composición especial, no inserto en la jurisdicción ordinaria, la función de declarar la inconstitucionalidad.”⁵⁴

La jurisdicción concentrada es un sistema que nace en Austria en 1920, bajo la influencia de Hans Kelsen, por lo tanto, es conocido también como sistema Kelseniano, austriaco o europeo y tiene como principal característica el crear un órgano especializado para conocer sobre la constitucionalidad de normas. Almagro Nosete señala como características principales: “1° actúan en litigios cuyo objeto lo constituyen la declaración de inconstitucionalidad de la ley, con independencia de las circunstancias concretas de los casos de aplicación (control abstracto); 2° los efectos de la sentencia anulatoria son generales y equivalen a una derogación de la ley.”⁵⁵

Algunos autores señalan como una característica de la jurisdicción concentrada que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad debe ser a través de la vía de acción, vía principal o directa, es decir, se plantea un proceso que verse exclusivamente o cuyo objeto sea únicamente, la anulación con efectos generales de una ley inconstitucional. Pero también tiene cabida la vía incidental cuando en un juicio común se plantea incidentalmente la inconstitucionalidad de una ley, el juez ordinario eleva la cuestión al Tribunal Constitucional (único que tiene competencia objetiva) para que resuelva sobre la inconstitucionalidad de la ley.

⁵³ Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 51.

⁵⁴ Almagro Nosete, José, ob. cit., nota 46, p. 10.

⁵⁵ Idem.

Entre los dos sistemas anteriormente descritos, algunos autores encuentran un tercer sistema de control jurisdiccional al que denominan mixto o de tipo intermedio, en este sistema no todos los jueces que conforman la jurisdicción ordinaria tienen competencia para actuar como jueces constitucionales, pero tampoco cuentan con un órgano determinado y especializado para que en forma exclusiva tenga competencia de carácter jurídico-constitucional. Es dentro de este sistema en donde autores como Brage Camazano⁵⁶ y Juventino V. Castro⁵⁷ sitúan a México.

En México el principio de supremacía constitucional se encuentra establecido en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, su redacción es la siguiente:

Art. 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.

La redacción del artículo 133 constitucional es similar a la del artículo 126 de la Constitución de 57, la cual fue retomada de la Constitución de los Estados Unidos, al respecto Sepúlveda Valle comenta:

En cuanto a la forma mediante la que se trata de garantizar dicha supremacía, en casi todos los países bajo régimen federal, que cuentan con Constitución escrita y que tomaron como modelo la americana de 1787 se ha establecido casi como fórmula sacramental de la jerarquía normativa y de su gradación constitucional el principio de que: "Esta constitución, las leyes que emanen de ella y todos los tratados internacionales celebrados o que se celebren que estén de acuerdo con la misma, serán la suprema ley del país, por lo que los jueces de cada Estado se atenderán a ellos, no obstante cualquier disposición en contrario contenida en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado".⁵⁸

⁵⁶ Cfr. Brage Camazano, Joaquín, ob.cit., nota 48, p. 53.

⁵⁷ Cfr. Castro y Castro, Juventino, ob. cit., nota 47, p. 41.

⁵⁸ Sepúlveda Valle, Carlos, "el control de la constitucionalidad", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 1, enero-abril de 1995, p.119.

Nuestra Constitución Mexicana cuenta con un precepto constitucional retomado de la Constitución norteamericana, es en Estados Unidos en donde se origina el sistema de control difuso y, por lo tanto, cuenta con todas sus características propias como es el hecho de que cualquier juez tiene competencia para actuar como juez constitucional y que se conoce como *judicial review* o caso incidental de revisión que consiste en reconocer el derecho a la autoridad que tienen los jueces para declarar nulas las leyes que contradigan la Constitución.

México adopta la forma de un Estado federal desde la Constitución de 24 (con excepción de la Constitución Centralista), el Estado federal nace en Estados Unidos con la finalidad de unificar las trece colonias que acababan de emanciparse en 1776, para hacer frente al poderío de Inglaterra. La principal diferencia es que en Norteamérica varios Estados se unieron para formar uno; en México un gran Estado se fraccionó para formar varios. Actualmente, el artículo 40 de la Constitución Política Mexicana establece el sistema federal; su texto es el siguiente:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En el Estado federal existe una dualidad jurídico-política, la realidad del todo (la Federación) y la de sus componentes (los Estados miembros). En su interior existen dos órdenes: el federal, que comprende lo que interesa a la Nación entera, y el local, que se refiere a lo que corresponde a cada una de las entidades federativas.

Nuestra Carta Magna establece un sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, en su artículo 124, señala:

Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La Constitución Política, en el artículo 116, establece la forma en que se dividirá el poder público para su ejercicio de los Estados integrantes y que es: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las Constituciones locales de cada Estado organizan sus tres poderes, y se puede decir que todas ellas guardan un cierto paralelismo; al organizar el Poder Judicial forman toda una pirámide jurisdiccional y en la cúspide se sitúa un Tribunal Superior de Justicia, al organizar toda esta estructura de jueces y magistrados locales se puede llegar a interpretar a la luz del artículo 133 constitucional que estos jueces pueden entrar al estudio de la constitucionalidad de las leyes que aplican, pero no es así; al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES.

NO LO AUTORIZA EL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional, para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.⁵⁹

Al respecto, Tena Ramírez señala: "para esquivar los serios inconvenientes que ofrece la aplicación literal del precepto comentado no queda sino entenderlo con la Corte en el sentido de que los jueces locales no pueden, *motu proprio*, dejar de aplicar una ley por inconstitucional, sino sólo pueden hacerlo cuando la definición de

⁵⁹ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, tesis P./J. 74/99, p. 5.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

inconstitucionalidad ha sido dada, a través de su jurisprudencia, por el único órgano competente para ello, como es el judicial federal".⁶⁰

El sistema mexicano tampoco puede ser calificado como de jurisdicción concentrada por no contar con las características propias de este sistema. En nuestro sistema la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene en régimen de monopolio la competencia de conocer de las acciones de inconstitucionalidad y también ejerce de manera exclusiva otra competencia de carácter contencioso-constitucional como es el conocimiento de las controversias constitucionales, conoce en vía de revisión las sentencias de tribunales inferiores que dicten en los juicios de amparo y que se pronuncien sobre la constitucionalidad de normas o la interpretación directa de algún precepto constitucional, en este último caso conoce del recurso de revisión, pero quienes se pronuncian en primera instancia son los Jueces de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito (tribunales inferiores en la estructura del Poder Judicial); son estos tribunales quienes en sus sentencias de amparo tienen potestad para declarar la inconstitucionalidad de leyes o brindar su protección por razones de inconstitucionalidad, con lo cual, en este último caso se distribuye entre los tribunales federales la competencia de carácter jurídico-constitucional.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es un órgano que conozca de manera exclusiva de cuestiones jurídico-constitucionales, sino que además tiene competencias de un tribunal de legalidad y, en algún caso, hasta de un tribunal de apelación; como son:

Funcionando la Suprema Corte en Pleno:

- a) Denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se trate de asuntos que

⁶⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 34ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001. p. 547.

- por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas (artículo 10. VIII LOPJF).
- b) Conflictos laborales entre la Suprema Corte y sus empleados (artículo 10. IX LOPJF).
 - c) Cualquier otra materia que expresamente le confieran las leyes (artículo 10 XII LOPJF).

Funcionando la Suprema Corte en Salas:

- a) De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en aquellas controversias (procesos) ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 21. I LOPJF). Lo anterior, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República.
- b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 21. III. b LOPJF). Lo anterior, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República.
- c) Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, cuando se ejerce la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite (artículo 21. II. b LOPJF).
- d) De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere la Ley

Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución (artículo 21. VIII LOPJF).

Con base en lo anterior, podemos entender porque algunos autores como José Barragán se refieren a la Suprema Corte de Justicia después de la reforma judicial zedillista de la siguiente forma: "La configuración de la nueva Corte es ambigua, pues en parte actuará como Supremo Tribunal dentro del orden federal y en parte, actuará como Tribunal Constitucional."⁶¹

La Constitución Política establece a cargo del Poder Judicial de la Federación un sistema de medios para realizar el análisis de la conformidad o no de las disposiciones legales a la Constitución, es decir, examinar si existe o no contradicción con algún precepto de la Constitución, así como realizar la interpretación directa de los preceptos constitucionales, estos medios son: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En relación a estos medios, existe una jurisprudencia sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, en el siguiente sentido:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CASOS EN QUE POR EXCEPCIÓN PUEDE CONOCER DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O ACTOS ADMINISTRATIVOS. Conforme al sistema de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 103, 104, fracción V, 105, fracciones I y II, y 107, fracciones VII, VIII y IX, es facultad reservada al Poder Judicial de la Federación, el análisis de la constitucionalidad o no de las disposiciones legales, así como hacer la interpretación directa de los preceptos constitucionales, lo que excluye a otros órganos jurisdiccionales de esa competencia, dentro de los que se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que éste sólo puede llegar a la conclusión de que determinado acto administrativo o fiscal es inconstitucional en los casos de excepción siguiente: a) que la interpretación constitucional de los preceptos impugnados haya sido establecido previamente por los tribunales

⁶¹ Barragán Barragán, José, "La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia Mexicana", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 2 y 3, mayo-agosto y septiembre-diciembre de 1995, segunda parte, p. 318.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

de amparo en tesis jurisprudencial, en cuyo caso, conforme a lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, el Tribunal Fiscal está obligado a acatarla, pero tal cumplimiento no implica de modo alguno interpretación constitucional, ya que únicamente se trata de la aplicación de la jurisprudencia, pues no está determinando motu proprio el alcance del precepto legal que se tilda como contraventor de la Carta Magna, sino que únicamente cumple con la obligación de acatar la jurisprudencia, lo que deriva en un aspecto de legalidad; lo anterior, siempre y cuando el criterio de la jurisprudencia sea aplicable exactamente al caso de que se trata, sin requerir de mayor estudio o de la expresión de diversos argumentos que los contenidos en la tesis relativa, pues en tal caso, ya no está frente al análisis constitucional de la ley o artículo, impugnados; y, b) cuando el análisis constitucional sea en relación a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, pero únicamente refiriéndose a las violaciones procedimentales o formales, pues tal aspecto está permitido por el artículo 238, fracción II y III, del Código Fiscal de la Federación, como una facultad ordinaria conferida al Tribunal Fiscal de la Federación con el propósito fundamental de controlar la legalidad de los actos administrativo⁶²

Por otra parte, una ley debe considerarse como inconstitucional siempre y cuando se encuentre contrapuesta directamente a algún precepto de la Constitución, pues así lo ha asentado la jurisprudencia del Tribunal Pleno, que dice:

LEYES INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con un precepto de la constitución y no de oposición entre leyes secundarias.⁶³

2.2 Juicio de amparo.

El amparo es un medio de control constitucional por órgano jurisdiccional y promovido por vía de acción; con fundamento en el artículo 103 constitucional son

⁶² Jurisprudencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, julio de 1999, Tesis VIII, 2º, J/29, p. 810.

⁶³ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, marzo de 2000, Tesis P./J 21/2000, p. 38.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

competentes para conocer del juicio de amparo los tribunales de la Federación y que son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito, salvo cuando se trate de lo que se llama "jurisdicción concurrente" en materia de amparo, por medio del cual pueden conocer del juicio constitucional indistintamente, a elección del agraviado, el superior jerárquico del juez que cometió la violación o un Juez de Distrito, siempre y cuando se trate de contravenciones a los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 constitucionales (artículo 107, fracción XII, constitucional y 37 de la Ley de Amparo), el artículo 107 constitucional y la Ley de Amparo establecen las bases a que debe sujetarse el proceso.

El juicio de amparo se divide en amparo directo e indirecto y la procedencia se establece en razón de la naturaleza del acto reclamado, se sigue siempre a instancia de parte agraviada y los efectos de la sentencia son relativos, es decir, que sólo puede ocuparse de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse el juicio, sin poder hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motive.

2.3 Controversias constitucionales.

Las controversias constitucionales constituyen otro medio de control constitucional por órgano jurisdiccional en vía de acción, se encuentran previstas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política, el cual establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el órgano encargado para dirimir de las controversias, con excepción de la materia electoral, que se susciten entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o bien, entre aquél y cualquiera de las Cámaras que integran a éste, o en su caso, la Comisión Permanente, ya sea como órganos federales o del Distrito Federal; de una entidad federativa con otra; de alguna de éstas con el Distrito Federal, éste con algún municipio; dos municipios de diversos estados; dos Poderes de un mismo

estado, cuando verse el problema sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; de un estado y uno de sus municipios, o bien, un estado y un municipio de otro estado, o de dos órganos de gobierno del Distrito Federal, cuando la controversia verse sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Para las resoluciones de una controversia constitucional, se sigue todo un proceso en forma de juicio cuyas reglas específicas se encuentran perfectamente determinadas en la ley de la materia, es decir, en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero tratándose de controversias que versen sobre disposiciones generales de los estados o municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados (obsérvese como son los niveles de gobierno superior quienes deben impugnar), o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal, dos Poderes de un mismo estado, dos órganos de gobierno del Distrito Federal y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

2.4 Acción de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad constituyen un medio más de control constitucional por órgano jurisdiccional en vía de acción, se encuentran previstas en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política, el cual establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el órgano que conozca de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política, los órganos legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad son: el treinta 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; el 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; el Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y de tratados internacionales; el treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos estatales en contra de leyes expedidas por el propio órgano; 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 dirigencias de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral en contra de leyes electorales Federales y locales y las dirigencias de los partidos políticos con registro estatal contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control de tipo abstracto, ya que no requiere la existencia de un agravio, se ejercen a través de un procedimiento regulado por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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.

2.5 Juicios y recursos en materia electoral.

El Tribunal Electoral, fue integrado al Poder Judicial de la Federación, por virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primer párrafo señala: "El tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación."

El Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior integrada por siete magistrados y cinco Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una.

El doctor Miguel Carbonell, en un estudio que realizó, señala:

Actualmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también lleva a cabo funciones de control de constitucionalidad de leyes electorales en la medida en que, según ha considerado el mismo Tribunal, puede dejar de aplicar leyes electorales contrarias a la Constitución cuando conozca de algún recurso o juicio de su competencia; obviamente, al poder decidir *no aplicar* una ley, el Tribunal de alguna forma está juzgando a esa ley que considera contraria al texto constitucional. Lo anterior se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial, dictada por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, TIENE FACULTAD PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ESTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen actos o resoluciones combatidas por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o que puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se le oponga, pero sin hacer una declaración general o particular en los puntos resolutive, sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate...⁶⁴

⁶⁴ Carbonell, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 17 y 18. Jurisprudencia contenida en: *Informe Anual 1997-1998*, México, TEPJF, pp. 194 y ss.



El artículo 99 constitucional indica:

Quando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

Del análisis del párrafo anterior de la Constitución, podemos establecer que el Tribunal Electoral tiene competencia para conocer sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones, así como también tiene competencia para hacer la interpretación de algún precepto constitucional, pero claro todo dentro del contexto de la materia electoral y sin contravenir la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; como lo establece el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dispone:

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

Por otra parte, el artículo 99 constitucional señala que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, en este último artículo la Constitución establece que será la acción de inconstitucionalidad la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Con lo antes expuesto, podemos concluir que el Tribunal Electoral tiene competencia para conocer sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral, realizar la interpretación de algún precepto constitucional en el contexto de la materia electoral, pero no puede entrar al examen sobre la constitucionalidad de leyes

para declarar su inconstitucionalidad. Según la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral; puede entrar el Tribunal Electoral al estudio de la constitucionalidad de leyes secundarias que sirvan de fundamento a actos o resoluciones y que sean de su jurisdicción y competencia para que en caso de ser contrarios a la Ley Fundamental no se apliquen, pero sin hacer una declaración general o particular en los puntos resolutivos sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate.

Los juicios y recursos en materia electoral tienen por objeto resolver las controversias que se susciten en materia electoral; el artículo 41 constitucional, último párrafo, establece que: "En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado".

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, es el ordenamiento jurídico de la materia tratándose de juicios o recursos en materia electoral, los cuales se encuentran previstos en el artículo tercero de la ley antes citada, que dice:

...2. El sistema de medios de impugnación se integra 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.

De los medios de impugnación previstos en el artículo anterior, sólo el recurso de revisión corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral y los demás son competencia del Tribunal Electoral.

Recientemente, durante la elaboración del presente estudio, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en su sesión privada celebrada el diez de junio de dos mil dos, aprobó, con el número 26/2002, la siguiente tesis jurisprudencial que definió el punto cuestionado, al resolver la contradicción de tesis 2/2000, estableciendo que el Tribunal Federal Electoral no puede abordar el estudio de la constitucionalidad de leyes electorales aun a pretéxto de determinar su posible inaplicación, el criterio es el siguiente:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ...Por lo tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las Tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

CAPÍTULO II

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO

1. España.

La Constitución Española, aprobada por las Cortes el día 26 de octubre de 1978, establece un sistema de jurisdicción concentrada a través de un Tribunal Constitucional que es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, la Ley Fundamental dedica el Título IX al Tribunal Constitucional (artículos 159 a 165). En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 165 de la Constitución se ha promulgado con fecha 5 de octubre de 1979 la Ley Orgánica que lo desarrolla. El texto del artículo primero subraya la independencia de dicho Tribunal de los demás órganos constitucionales; éste está sólo sometido a la Constitución y a lo que dispone la Ley Orgánica, según especifica el comentado artículo primero.

El artículo quinto de la Ley Orgánica del citado órgano, señala: "El Tribunal Constitucional está integrado por doce miembros, con el título de Magistrados del Tribunal Constitucional". El rey nombra los doce Magistrados que lo componen; el Congreso propone cuatro, el Senado cuatro, el gobierno dos y otros dos el Consejo General del Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) consta de 102 artículos distribuidos en títulos y capítulos, es en su artículo segundo donde se señalan fundamentalmente los medios de control constitucional que ejerce y que son:

1. Control abstracto de constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad.
2. Control concreto a través de las cuestiones de inconstitucionalidad y del recurso de amparo constitucional.

3. Control preventivo de la constitucionalidad de los Tratados internacionales.
4. Resuelve los conflictos que surjan entre el Estado y las comunidades autónomas o las de éstas entre sí.

El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado mediante demanda ante el Tribunal Constitucional (artículo 33 de la LOTC). Están legitimados para ejercer el recurso de inconstitucionalidad: el presidente del gobierno, el defensor del pueblo⁶⁵, cincuenta diputados, cincuenta senadores, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades autónomas, cuando puedan afectar su propio ámbito de autonomía (artículo 32 LOTC).

Las cuestiones de inconstitucionalidad proceden cuando un juez o tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional (artículo 35 LOTC). Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirá efectos generales desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado (artículo 38 LOTC).

⁶⁵ Nota: España ha sido el primer país en que se ha legitimado al defensor del pueblo (*ombudsman*) para interponer el recurso de inconstitucionalidad (acción de inconstitucionalidad), la doctrina entiende que sólo está legitimado para interponer recurso contra las leyes que vulneren normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales, sobre la base del artículo 54 constitucional que le encomienda la defensa de los derechos contenidos en el título I. En México de acuerdo con una reforma constitucional de 27 de enero de 1992, se adicionó al artículo 102 constitucional, el apartado B, con lo que se crea la Comisión de Derechos Humanos, tanto nacional como las de carácter estatal, las cuales tienen atribución para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier funcionario o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial, así como tampoco tienen competencia para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, y sólo formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. En la acción de inconstitucionalidad, instaurada en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, no se legitimó al *ombudsman* para ejercer dicha acción, en especial, cuando algunos países latinoamericanos han atribuido a este último legitimación para impugnar la constitucionalidad de las leyes.

Los derechos y libertades reconocidos en los artículos catorce y veintinueve de la Constitución serán susceptibles de amparo constitucional, cuando sean originados por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades autónomas y demás entes de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes (artículo 41 LOTC).

El gobierno o cualquiera de ambas Cámaras podrán requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se le hubiere prestado aún el consentimiento del Estado (artículo 78 LOTC).

Pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos, el plazo para el planteamiento del conflicto es de dos meses (artículo 61 y 62 LOTC).

La Constitución en su artículo 106, indica: "Los Tribunales controlarán la potestad reglamentaria y la legalidad de la administración, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican". El artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, confiere a los jueces la obligación de inaplicar las disposiciones reglamentarias contrarias a la Constitución (establece la técnica de la inaplicación y no, la de la nulidad).

Siguiendo a Francisco Caamaño, podemos decir que en vía de amparo el Tribunal Constitucional sería competente para conocer y acordar en su sentencia de amparo (en caso de ser favorable) la declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución (circunscrita a la justicia del caso concreto por violar un derecho fundamental), de suerte que la sentencia sólo podría reparar la lesión causada anulando la sentencia del Tribunal *a quo* por aplicar un reglamento que no debiera haber aplicado.



El Tribunal Constitucional sí puede anular directamente disposiciones reglamentarias por la vía del conflicto de competencias.⁶⁶

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2. Francia.

La Constitución promulgada el 4 de octubre de 1958, establece la creación de un Consejo Constitucional (*Conseil Constitutionnel*), sus disposiciones fundamentales se encuentran en los artículos 56 al 63 de la Constitución. El Consejo está compuesto por los ex presidentes de la República y de otros nueve miembros, tres de los cuales son designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional (*Assemblée Nationale*), y tres por el Presidente del Senado (*Sénat*), se busca siempre un equilibrio entre profesores de derecho, ex parlamentarios, ex ministros, y miembros del Consejo de Estado, del Tribunal de Casación y de abogados.⁶⁷

La naturaleza del Consejo Constitucional ha sido un tema muy debatido por quienes han estudiado el Derecho francés señala González Rivas, actualmente se han establecido tres corrientes al respecto: la que lo considera como un órgano jurisdiccional (Marcel Waline, Loïc Philip, Louis Favoreu, Jean Rivero, André Hauriou, Marcel Prelot y Maurice Dovenger); la que lo considera como un órgano de naturaleza política (M. Chenot, Paul Costefloret y Leo Hamon) y la que sostiene que el Consejo Constitucional tiene un carácter institucional (Patrick Juillard).⁶⁸

Mauro Cappelletti comenta respecto a la función encomendada al Consejo Constitucional: "la Constitución de 1958 incluía otra innovación, estableció un nuevo organismo, denominado *Conseil Constitutionnel*, cuyo poder principal era, y continua

⁶⁶ Cfr., Caamaño, Francisco, *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Madrid-España, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 92-154.

⁶⁷ Cfr., González Rivas, Juan José, *La justicia constitucional: derecho comparado y español*, Madrid, Editorial EDERSA, 1985, pp. 79 y 85.

⁶⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 77 y 78

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

siendo, el controlar la constitucionalidad de las proposiciones de ley aprobadas por el Parlamento pero aún no promulgadas por el presidente de la República.⁶⁹

Respecto a la función del Consejo Constitucional, Almagro señala: "es un órgano de control preventivo y abstracto para dictaminar sobre la constitucionalidad de las leyes, antes de su entrada en vigor."⁷⁰

El sometimiento de la mayoría de leyes al Consejo es cuestión de oportunidad pues depende de la decisión que adopte, sobre su envío al Consejo, el Presidente de la República, el primer ministro o el presidente de cualquiera de las Cámaras (artículo 61). No obstante las llamadas leyes orgánicas y los reglamentos de las Cámaras, deben ser obligatoriamente remitidos al Consejo, antes de su promulgación, para que este órgano dictamine (artículo 61).

El Consejo tiene también competencia en materia electoral tratándose de los impedimentos para el ejercicio de las funciones de Presidente de la República, sobre el resultado de elecciones de Diputados y Senadores y sobre operaciones de referéndum y proclamación de resultados.⁷¹

La Constitución en su artículo 34 establece una lista de materias que son competencia legislativa del Parlamento (*lois*), y el artículo 37, tiene la competencia legislativa del Ejecutivo (*Règlements*).

Respecto al control sobre la competencia legislativa del Ejecutivo, Cappelletti refiere:

A la luz de cualquier criterio objetivo, los decretos [del Ejecutivo] mencionados no son actos administrativos sino legislativos. Por tanto, la aversión profundamente arraigada en Francia contra el control judicial de la legislación y el *gouvernement des juges* debería también aplicarse

⁶⁹ Cappelletti, Mauro, *La Justicia Constitucional*, 1ª ed., México, UNAM, 1987, pp 252 y 253.

⁷⁰ Almagro Nosete, José, ob. cit., nota 46, p. 14.

⁷¹ Cf. González Rivas, Juan José, ob. cit., nota 67, p. 81.

a ellos. De hecho, ésta era la teoría prevaleciente antes del hito marcado en 1959 por la sentencia del caso Syndicat Général des Ingénieurs-Conseils, en la que el Conseil d'État estableció que, por el contrario, la legislación ejecutiva está sujeta al control judicial ⁷²

Más adelante Cappelletti concluye: "Los episodios mencionados hasta ahora han establecido el poder de control judicial en dos tribunales *especiales*: el Conseil d'État (y, en general los tribunales administrativos) y el Conseil Constitutionnel."⁷³

3. Alemania.

La Constitución de la República Federal de Alemania, promulgada el 23 de mayo de 1949, establece la creación de un Tribunal Constitucional Federal (*Tribunal de Karlsruhe*), es un Tribunal de jurisdicción concentrada; su competencia se deduce principalmente del artículo 93 de la Ley Fundamental. El Tribunal se integra por dos Salas, cada una de las cuales está integrada por ocho vocales, seis de los cuales deben ser jueces de carrera, mientras que los demás también deberán ser abogados. La mitad de los vocales son elegidos por el Consejo Electoral (*Bundesrat*), que es una comisión especial del Parlamento Federal; la otra mitad por el Consejo Federal (*Bundestag*), que es la representación de los Estados federados. Duran doce años en su cargo y el proceso de su elección es compleja, ya que se trata sobre todo de una elección política para equilibrar tanto a la Federación con los Estados (*Länder*), como al gobierno con la oposición.⁷⁴

El Tribunal Constitucional Alemán se encuentra inserto en el régimen judicial; al respecto el doctor Brage Camazano señala: "se halla formalmente incluido *ex constitutione* en el Poder Judicial, en los explícitos términos del artículo 92 de la

⁷² Cappelletti, Mauro, ob. cit., nota 69, p. 251.

⁷³ *Ibidem*, p. 254.

⁷⁴ Cfr. González Rivas, José, ob. cit., nota 67, pp. 66 y 67.

Grundgesetz: El Poder judicial estará confiado a los jueces, siendo ejercido por el Tribunal Constitucional Federal y por los Tribunales de los Estados.⁷⁵

En un inicio incluso el Tribunal Constitucional fue ubicado bajo la autoridad del Ministerio Federal de Justicia, pero después de una serie de debates en 1953 el *Bundestag* puso término a la dependencia del Tribunal Constitucional con el Ministerio de Justicia. La plena autonomía se consagró al dictarse el reglamento interno del propio Tribunal aprobado por su Pleno el 3 de julio de 1975.⁷⁶

Los principales procesos de los que conoce el Tribunal Constitucional Federal son:

1. Recurso de queja constitucional, en esencia es un recurso de amparo frente a los actos inconstitucionales de los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) que lesionen derechos individuales a los que se concede esa tutela en la Constitución. La legitimación se restringe a la persona afectada, el plazo de interposición es de un mes, salvo que se impugne una ley. Se necesita agotar los recursos previos que establezca la ley, aunque en casos excepcionales el Tribunal puede dispensar de la vía previa si se considera que la cuestión es de interés general o cuando la lesión que pueda sufrir el interesado sea grave e irreparable.
2. Proceso de inconstitucionalidad, instaurado por vía incidental, busca evitar la aplicación de una ley inconstitucional en un proceso que se ventila ante la jurisdicción ordinaria. Este proceso es instaurado cuando un órgano jurisdiccional duda de la constitucionalidad de la norma a aplicar en un litigio concreto, envía la cuestión al Tribunal Constitucional Federal para que resuelva.
3. Proceso de inconstitucionalidad, instaurado por vía principal, en este proceso se impugna la constitucionalidad de una norma sin que haya agravio concreto

⁷⁵ Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 36.

⁷⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 37 y 38.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

(control abstracto). La legitimación corresponde al Gobierno Federal, a los gobiernos de los Estados y un tercio de los miembros del Bundestag.

4. Procesos sobre conflictos entre órganos constitucionales, resuelven los conflictos que en el ejercicio de sus funciones pueden plantearse entre la competencia de unos órganos con otros.

Alemania cuenta con una estructura territorial de carácter federal, en donde cada uno de los Estados está dotado de un Tribunal Constitucional propio, y estos tribunales constitucionales de ámbito estatal coexisten con el correspondiente Tribunal Constitucional que existe a nivel de toda la Federación (artículos 93.4, 100.1, 100.3 de su Constitución Federal). El límite o medida de un Tribunal Constitucional Estatal es la propia Constitución del Estado, y no la Ley Fundamental ni el derecho federal.

4. Austria.

La Constitución Federal (*Bundesverfassung*) de Austria, promulgada el 1 de octubre de 1920, implantó un Tribunal Constitucional, el cual fue abolido en los años treinta por el régimen dictatorial y restablecido en 1945, según el texto de la reforma de 1929⁷⁷. La Ley Fundamental introdujo en Austria un Tribunal Constitucional separado formalmente del Poder Judicial⁷⁸, regulado básicamente en los artículos 137 a 148 de la Ley Constitucional Federal, según el artículo 147 el Tribunal está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, otros doce miembros y seis suplentes. El Presidente, el Vicepresidente, otros seis miembros y tres suplentes serán nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Gobierno Federal y todos ellos serán escogidos entre Magistrados, funcionarios administrativos y catedráticos de las Facultades universitarias de Derecho y Ciencias Políticas. Los seis miembros restantes y tres suplentes serán

⁷⁷ Cfr., Cappelletti, Mauro, ob. Cit., nota 69, p. 258.

⁷⁸ Cfr., Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 36.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

designados por el Presidente de la República a propuesta en ternas que serán formuladas por el Consejo Nacional para tres miembros y dos suplentes y por el Consejo Federal para tres miembros y un suplente.⁷⁹

El Tribunal Constitucional austriaco decide en Pleno y tiene quórum para decidir cuando además del Presidente se encuentran presentes ocho miembros con derecho a voto, dentro de las principales competencias que tiene el Tribunal son:

1. El control de la constitucionalidad de leyes, se extiende a las leyes ordinarias federales, a las leyes de los Estados, por comparación con la Constitución del propio Estado. La legitimación se extiende a los órganos políticos y judiciales (vía incidental), a los particulares que afirmen haber sido directamente perjudicados en sus derechos por la inconstitucionalidad de una ley y a las minorías parlamentarias.
2. El control de la legalidad de los reglamentos, señala el artículo 139 de la Ley Constitucional Federal, que el Tribunal conocerá de la ilegalidad de los reglamentos a instancia de cualquier Tribunal, si bien lo hará de oficio cuando el reglamento en cuestión haya de constituir el presupuesto para un pronunciamiento del propio Tribunal. Conoce, igualmente, de la ilicitud de cualquier ordenanza a instancia de toda persona que alegue haber sido lesionada en sus derechos de modo directo por dicha ilicitud. La sentencia ha de especificar si es ilegal todo el contenido del reglamento o sólo determinadas partes y el fallo obliga a la autoridad competente de la Federación o del Estado a publicar inmediatamente la anulación.
3. El recurso de amparo, el Tribunal tiene competencia para examinar los recursos contra resoluciones de autoridades administrativas en la medida en que atenten contra un derecho constitucionalmente garantizado. Se encuentran legitimados

⁷⁹ Cfr. González Rivas, Juan José, ob. cit., nota 67, pp. 86 y 87.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

para interponer el recurso: a) el que alegue haber sido perjudicado por la aplicación de un reglamento ilegal, una ley inconstitucional o un tratado internacional contrario a derecho (artículo 144 de la Constitución Federal); b) el que alegue haber sido lesionado por la resolución administrativa de un derecho constitucionalmente garantizado; c) las personas jurídico-públicas, tales como los municipios; d) los afectados por el ejercicio directo del poder coactivo. Finalmente, este recurso no alcanza a las reclamaciones contra sentencias judiciales o actos del poder legislativo y no se extienden a enjuiciar la constitucionalidad de los partidos políticos.

4. En el conflicto de competencias, previstos en el artículo 138 de la Ley Constitucional Federal, las cuestiones de competencia entre la Federación y los Estados, o entre los Estados suscitados por los gobiernos de los Estados o de la Federación, y conforme al párrafo segundo del artículo 138, declarará a instancia del Gobierno Federal o de un gobierno de un estado, si un acto del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo cae en la esfera de competencias de la Federación o en la de los Estados.
5. De las cuestiones electorales, el artículo 141 de la Ley Constitucional Federal controla las elecciones del Presidente Federal, de las Asambleas de representación popular, de los órganos ejecutivos de los Estados, y enjuicia los casos de responsabilidad constitucional como consecuencia de las infracciones jurídicas, mediante culpa, en el ejercicio del cargo del Presidente Federal, miembros del gobierno Federal o de los Gobiernos de los Estados.

El sistema de justicia constitucional austriaco concentrado en un Tribunal Constitucional fue influenciado por Hans Kelsen, sistema que a su vez contribuyó en los demás modelos europeos que lo siguieron. Respecto a la concepción que tenía Kelsen del Tribunal Constitucional, Brage Camazano siguiendo a Giovannelli Adriano señala: "La premisa teórico-jurídica de este Tribunal es la concepción del ordenamiento jurídico como una suerte de pirámide normativa, de forma tal que la jerarquía normativa se

garantiza por medio del control de conformidad de las normas de rango inferior con las de grado superior.⁸⁰

5. Estados Unidos de América.

Por su estructura, y por haber sido en un inicio un conjunto de colonias inglesas, el derecho de los Estados Unidos pertenece a la familia del *Common Law*, el cual tiene su origen en Inglaterra. sin embargo, en Estados Unidos se ha desarrollado con características propias que lo distinguen del derecho inglés.

La Constitución escrita y rígida de los Estados Unidos de América promulgada el 17 de septiembre de 1787, estableció en su texto la supremacía constitucional señalando que la Constitución, las Leyes de los Estados que se hagan en su desarrollo y los Tratados serán la Ley Suprema y obligando a todos los jueces de cada Estado a someterse a dichos ordenamientos, a pesar de lo que, en contrario, haya en las Constituciones o Leyes de los Estados (artículo VI, 2).

La Ley Fundamental en otro precepto señala que el Poder Judicial se extenderá a todos los casos de leyes y equidad que dimanen de la Constitución, de las Leyes de los Estados Unidos, así como de los tratados que se celebren bajo su autoridad (artículo III, sección II.1).

La Constitución establece un sistema de control difuso en el que cualquier juez tiene competencia para actuar como juez constitucional (basado en los artículos anteriores), la extensión del Poder Judicial a todos los casos que surjan con motivo de la Constitución, el reconocimiento como Ley Suprema del texto fundamental no teniendo este rango las leyes de los Estados, sino sólo aquellas que se dicten como consecuencia

⁸⁰ Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 64. (Giovannelli, Adriano, *Dottrina pura e teoria della Costituzione in Kelsen*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 236-313).

del texto fundamental, y la obligación que se impone a todos los jueces de respetar la Constitución Federal a través del juramento, dan como resultado el mecanismo que se conoce con el nombre de *judicial review* o caso incidental de revisión.

Dentro de las características propias de este sistema encontramos: a) la declaración de inconstitucionalidad de una ley se plantea como incidente procesal y con ocasión de una litis concreta, b) la declaración de inconstitucionalidad no es facultad exclusiva del Tribunal Supremo Federal⁸¹, sino de todos los tribunales y de este modo son éstos los que han de decidir sobre la constitucionalidad de leyes del Estado o de la Federación que puedan estar en conflicto con la Constitución Federal.

El peligro que esta dispersión, entre los órganos que pueden resolver, representa, en cuanto a la posibilidad de sentencias contradictorias; está atenuado en el sistema judicial de los Estados Unidos a través de la eficacia del precedente judicial (*precedents* o *stare decisis*); este sistema se basa en casos y en principios y reglas derivadas de las opiniones escritas, expedidas por tribunales de apelación y por tribunales de última instancia donde explican sus decisiones y que son obligatorias en casos posteriores.⁸²

En este sentido Brage Camazano refiere: "la eficacia general que en la práctica alcanzan las decisiones de los Tribunales Supremos en los sistemas de control difuso de la constitucionalidad en virtud del principio *stare decisis*, que rige en los países de tradición anglosajona y que lleva, no al simple efecto de desaplicación de la ley en el caso concreto pero con posibilidad de aplicación de otros casos sino a lo que conduce es a que la ley, aunque permanezca todavía *on the books*, se transforme en *a dead law*".⁸³

⁸¹ Nota: Del recurso contra las resoluciones de primera instancia, conoce el superior jerárquico (*courts of appeal*) del juez que cometió la violación, y agotada la jurisdicción común, el caso puede pasar al Tribunal Supremo de los Estados Unidos (*U. S. Supreme Court*) que está compuesto por un *Chief Justice* y de ocho *Associate Justices*; todos ellos participan en el juicio de todos los asuntos, para que el Tribunal conozca de un asunto es preciso promover, en el noventa por ciento de los casos, un *writ of certiorari*, haciendo valer *special and important reason* para que el Tribunal conozca del asunto y se pronuncie. El Tribunal Supremo conoce sólo del trece por ciento de los asuntos que le llegan por vía de *certiorari*, pese a que bastan cuatro votos para retener un asunto.

⁸² Cfr. Almagro Nosete, José, ob. cit., nota 46, p. 12.

⁸³ Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 53.

6. Guatemala.

Con la Constitución actualmente vigente en Guatemala, que fue emitida el 31 de mayo de 1985, se creó la Corte de Constitucionalidad de Guatemala y que en la Constitución está ubicada en el capítulo VI, que se denomina "Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional". La Corte de Constitucionalidad configura el nuevo sistema de justicia constitucional en Guatemala, y se rige por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo que no está sometida más que a ella y a la Ley de Amparo.

La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, colegiado, independiente de los demás organismos del Estado, que tiene como función esencial la defensa del orden constitucional y demás atribuciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia (artículo 149 de la Ley de Amparo). La Corte se integra con cinco magistrados titulares, cada uno de los cuales tendrá su respectivo suplente. son designados de la siguiente forma: un magistrado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, un magistrado por el pleno del Congreso de la República, un magistrado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, un magistrado por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y un magistrado por la Asamblea del Colegio de Abogados de Guatemala (artículo 150 de la Ley de Amparo).

Las competencias específicas que tiene asignadas, de conformidad con la Constitución y la ley respectiva, son:

- 1) En única instancia, conoce de la inconstitucionalidad contra leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general. Esta inconstitucionalidad es directa y en única instancia y se plantea y se tramita ante la Corte de Constitucionalidad. Tienen legitimación para plantearla: la junta directiva del Colegio de Abogados a través de su presidente; el Ministerio Público a través del Procurador General de la Nación; el procurador de los Derechos Humanos; cualquier persona con el

auxilio de tres abogados colegiados activos. En este caso procede la suspensión provisional de la ley, reglamento o disposición de carácter general si, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar perjuicios irreparables; la suspensión tendrá efectos generales y se publicará en el Diario Oficial al día siguiente de haberse decretado. Las sentencias de la Corte de Constitucionalidad que declaren la inconstitucionalidad total o parcial, deben publicarse en el Diario Oficial para que la ley deje de surtir efectos desde el día siguiente de su publicación; además los efectos de la sentencia se retrotraerán a la fecha en que se publicó la suspensión.⁸⁴

- 2) En única instancia, conoce de amparos contra el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la República y el Vicepresidente de la República. En este caso, la Corte de Constitucionalidad conoce en calidad de tribunal extraordinario de amparo (artículo 11 de la Ley de Amparo).

- 3) En segunda instancia, conoce de apelaciones de inconstitucionalidad en casos concretos, y es que tratándose de casos concretos la persona a quien afecte directamente la inconstitucionalidad de una ley puede plantearla ante el tribunal que corresponda según materia y, en este caso, el tribunal asume el carácter de tribunal constitucional. El planteamiento lo podrán hacer las partes como excepción o en incidente de una ley que hubiese sido citada como apoyo de derecho en la demanda, en la contestación o que de cualquier otro modo resulte del trámite del juicio. Cuando la inconstitucionalidad es en caso concreto, el tribunal ante quien se plantea conoce en primera instancia, y de la apelación conoce la Corte de Constitucionalidad. Los efectos son sólo para el caso concreto y respecto al mismo produce consecuencias de cosa juzgada y también tiene efectos jurisprudenciales.⁸⁵

⁸⁴ Cfr., González Rodas, Adolfo, *La Corte de Constitucionalidad de Guatemala*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1992, p. 17.

⁸⁵ Cfr., *Ibidem*, pp. 17 y 18.

- 4) En segunda instancia, conoce de la apelación de los juicios de amparo, el artículo 60 de la Ley de Amparo, indica: "La Corte de Constitucionalidad conocerá de todos los recursos de apelación que se interpongan en materia de amparo". La competencia para conocer de los amparos en primera instancia será distribuida, según los sujetos pasivos, entre la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales ordinarios.
- 5) Conoce y resuelve lo relativo a cualquier conflicto de competencia o de jurisdicción en materia de constitucionalidad.

Guatemala tiene un sistema de jurisdicción mixta, toda vez, que cuenta con un órgano especial como es la Corte de Constitucionalidad para vigilar y mantener la supremacía constitucional, pero los tribunales ordinarios tienen competencia para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de leyes en casos concretos que se les presente en vía de excepción; y claramente la Ley de Amparo señala que en este caso, el tribunal ordinario asume el carácter de tribunal constitucional y que deberá pronunciarse al respecto, aunque posteriormente de la apelación conozca la Corte de Constitucionalidad; los efectos son sólo para el caso concreto.

7. Chile.

La Constitución Política de Chile de 1980, establece un Tribunal Constitucional y en su artículo 82, señala la forma en que ejercerá el control constitucional, y que es uno preventivo y otro posterior.

1. El control preventivo lo ejerce sobre las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes interpretativas de la Constitución, en este caso, la Cámara de origen tiene la obligación de recurrir al tribunal enviando el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que queda totalmente

tramitado por el Congreso. Ejerce también un control preventivo cuando resuelve sobre la constitucionalidad que se suscite durante la tramitación de los proyectos de ley de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso Nacional, sólo a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros formulado antes de la promulgación de la ley.

2. El control posterior lo efectúa el Tribunal Constitucional en los siguientes casos:
- a) resolviendo las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley;
 - b) resolviendo los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso al que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional;
 - c) resolviendo sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría haya presentado por estimarlo inconstitucional;
 - d) declarando la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos;
 - e) resolviendo la constitucionalidad con relación a la convocatoria de un plebiscito;
 - f) conoce de procesos de pérdida de la investidura de un ministro de Estado y pérdida de la investidura parlamentaria;
 - g) resuelve sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma o extendida del Presidente de la República.

El sistema de control constitucional en Chile se puede catalogar como de carácter mixto, porque a pesar de contar con un Tribunal Constitucional, la Constitución en su artículo sexto, inciso uno, establece el principio de supremacía constitucional y señala que: "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas". Al respecto, Quinzio Figuciredo señala: "Todo juez tiene en todas sus acciones y resoluciones el imperativo de aplicar la nonnativa constitucional.



Así, si encuentra contradicción entre una norma legal y una norma constitucional, es su deber aplicar esta última y no aquella. Actúa por vía indirecta.⁸⁶

Otra característica más del sistema de control mixto que tiene Chile, es el recurso de inaplicabilidad previsto en el artículo 80 de la Constitución, que faculta a la Corte Suprema para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes a petición de parte o bien de oficio en los casos particulares de que conozca o le sean sometidos en recursos interpuestos en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal y los declare inaplicables para ese solo caso. No procede el recurso de inaplicabilidad respecto de los preceptos emanados de otros poderes como son decretos, ordenanzas, reglamentos o los acuerdos del Congreso Nacional, por no ser preceptos legales (leyes en su aspecto formal y material).⁸⁷

En la Constitución, se encuentra previsto en el artículo 21, el recurso de amparo que procede cuando existe privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual, la doctrina lo considera una acción que la Constitución establece, que no es de estricto derecho, es amplia y ajena de toda formalidad; es reglamentado en el Código de Procedimiento Penal, libro II, título V, artículos 306 a 317.

La Ley Fundamental en su artículo 20, establece el recurso de protección del que conocen las Cortes de Apelación en todos los casos en que la ilegalidad alegada se refiere a una infracción a la Constitución como única causa de pedir.

⁸⁶ Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, ob. cit., nota 49, p. 72.

⁸⁷ *Idem*, pp. 82 y 83.



8. Venezuela.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela promulgada el 30 de diciembre de 1999, establece en su artículo 262, dentro del Tribunal Supremo de Justicia, una Sala Constitucional. El sistema jurídico de Venezuela, con una Constitución relativamente reciente, ha presentado algunos problemas de congruencia con sus demás ordenamientos jurídicos que poco a poco han sido adecuados a través de reformas o de la interpretación que se ha hecho de los mismos para adecuarlos al nuevo marco constitucional.

La Sala Constitucional, requerida mediante acción popular (*actio popularis*)^{**}, tiene las siguientes atribuciones de control concentrado conforme al artículo 336 constitucional:

1. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional que colindan con esta Constitución.
2. Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que colindan con ésta.
3. Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional que colindan con esta Constitución.
4. Declarar la nulidad total o parcial de los actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público.

^{**} Nota: La acción para la solicitud de declaratoria de nulidad de leyes, es una acción popular, que puede intentarse por cualquier ciudadano conforme a una tradición que se remonta al año de 1858. Al respecto puede consultarse otra obra de Allan R. Brewer-Carías, *El sistema mixto o integral de control de constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Bogotá 1995, pp. 10 y ss.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La Constitución de Venezuela en su artículo 7º, declara expresamente que: "su texto es la norma suprema y el fundamento de todo ordenamiento jurídico", del precepto anterior, se establece el principio de supremacía constitucional; más adelante, el artículo 334, dispone un sistema de control difuso, el texto del citado artículo es el siguiente:

En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra forma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente.⁸⁹

En el artículo 27 de la Constitución, el amparo ha quedado consolidado como un derecho constitucional y, en consecuencia, como una obligación de todos los tribunales de amparar, en el ámbito de su competencia, a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales. La Sala Constitucional tiene competencia para revisar, a su juicio y discreción, mediante un recurso extraordinario que se puede ejercer contra sentencias de última instancia dictadas por los tribunales de la República (excluido, por supuesto, el Tribunal Supremo y sus Salas) en materia de amparo constitucional o en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad de leyes (en cierta forma, el recurso es similar al denominado *writ of certiorari* del sistema norteamericano).

Conforme al artículo 203 constitucional, la Sala Constitucional debe pronunciarse antes de su promulgación sobre la constitucionalidad de las leyes orgánicas que hayan sido aprobadas por la Asamblea Nacional. A petición del Presidente o de la Asamblea Nacional debe revisar la conformidad de la Constitución con los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

Conforme al artículo 259 de la Constitución, la jurisdicción contenciosa administrativa tienen potestad para declarar la nulidad de los actos administrativos, no sólo por ilegalidad sino por inconstitucionalidad, incluidos los reglamentos.

⁸⁹ Brewer-Carias, Allan R, ob. cit., nota 45, p. 25.

Por lo anterior, podemos señalar que en Venezuela el sistema de control constitucional presenta características de un sistema mixto, pero el Poder Constituyente en su "Exposición de Motivos" lo califica como un sistema de control constitucional de tipo difuso.⁹⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁹⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 8.

CAPÍTULO III

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

I. Concepto de reglamento genérico y específico.

I.1 Concepto genérico.

El término reglamento ha sido utilizado en nuestro sistema jurídico en distintos cuerpos normativos, e incluso es utilizado por los particulares para regular sus propias actividades.

El reglamento según la definición de la Real Academia Española de la lengua, es la: "Colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio."⁹¹

González Oropeza señala al respecto: " el vocablo "reglamentar" se refiere al concepto de regular normativamente una materia, sea a través de una ley o de un reglamento propiamente dicho."⁹²

La utilización que el derecho ha dado al concepto reglamento en sus distintas ramas que lo conforman ha dado como resultado, que si bien en cada caso tiene una función específica, en todas ellas tiene características que le son comunes. El doctor Fernández Ruiz indica que la función de reglamentar las normas jurídicas es: "facilitar su aplicación mediante el desarrollo, detalle, precisión y explicación de sus preceptos

⁹¹ *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, 21ª ed., Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1992, Tomo II, p. 1757.

⁹² González Oropeza, Manuel, "Características generales de los reglamentos", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 1, núm. 1, septiembre-diciembre de 1991, p. 167.

relativos a los aspectos específicos de los derechos y obligaciones referidos a una determinada materia.⁹³

En el sistema jurídico mexicano la facultad de expedir reglamentos no es una función exclusiva del Poder Ejecutivo, sino que conforme al texto constitucional cada Cámara del Congreso de la Unión puede expedir su reglamento interior (artículo 77, fracción III), y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conforme a su Ley Orgánica puede expedir reglamentos y acuerdos generales en la materias de su competencia (artículo 11, fracción XXI, LOPJF); lo anterior, responde al hecho de que cada órgano conociendo sus requerimientos puede desarrollar mejor esa función y excluye la posibilidad de injerencia de un poder sobre otro, manteniendo el equilibrio entre ellos.

1.2 Concepto específico.

La facultad concedida al Poder Ejecutivo para expedir reglamentos no es exclusiva de nuestro sistema, sino al contrario, es común a la mayoría de los sistemas jurídicos el otorgar dicha facultad al citado poder para desempeñar su función administrativa.

Hans Kelsen señala: "Ciertas Constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo, al Jefe del Estado o a los miembros de su gabinete, el poder de expedir normas generales de acuerdo con las cuales son elaboradas determinadas prescripciones de una ley. Estas normas generales, que no son creadas por el legislador, sino por otro órgano, sobre la base de normas generales que el legislador ha expedido, se llaman reglamentos u ordenanzas."⁹⁴

⁹³ Fernández Ruiz, Jorge, "La facultad reglamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T. XLVIII, núm. 221-222, septiembre-diciembre de 1998, p. 151.

⁹⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, p. 154.

Adolfo Merkl indica que los reglamentos que están subordinados a la ley ordinaria formal: "suelen designarse como reglamentos ejecutivos, porque sirven para concretar más al detalle el contenido de una ley ordinaria, representando una etapa intermedia, aunque general todavía, de su ejecución o realización."⁹⁵

Acosta Romero define al reglamento administrativo como: "una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernadores del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa."⁹⁶

Para Serra Rojas, el reglamento administrativo es: "el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, ...en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo."⁹⁷

El doctor Gabino Fraga considera que: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."⁹⁸

⁹⁵ Merkl, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, España, Editorial Revista de Derecho Privado, 1935, p. 160.

⁹⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 1981, p. 465

⁹⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 16ª ed., México, Editorial Porrúa, 1994, p. 189

⁹⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 33ª ed., México, Editorial Porrúa, 1994, p. 104

2. Diferencia entre ley y reglamento.

La distinción hecha por Paul Laband (en su obra *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*), en la que sostiene que la teoría de la división de poderes no se refiere a la existencia de tres órganos, sino al ejercicio de tres funciones conforme a la tradición aceptada, es decir, la función legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial. La separación clásica de poderes no implica en absoluto que la función legislativa, por ejemplo, corresponda única y exclusivamente al Poder Legislativo, sino que le pertenece su ejercicio primordialmente, sin excluir por ello la posibilidad de que el Poder Ejecutivo las realice, o que el Poder Legislativo a su vez realice funciones que materialmente corresponde a otros poderes. Laband sostiene que la naturaleza de un acto jurídico puede determinarse mediante el análisis del órgano de creación o emisión, lo cual se refiere a su aspecto formal, y al tipo de acto de que se trate, es decir, a su aspecto material.⁹⁹

Normalmente coinciden el carácter formal (subjetivo u orgánico), y el carácter material de las funciones, y así generalmente encontramos que las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En este sentido, Gabino Fraga refiere: "siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, para que un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional."¹⁰⁰

La teoría de las funciones del Estado, en donde existe un criterio formal, subjetivo u orgánico, es decir, que se identifica el acto con el órgano que lo realiza, y un criterio material, es decir, por el contenido mismo del acto; ha sido la base para determinar la principal diferencia entre la ley y el reglamento. La ley es un acto

⁹⁹ Cfr., Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 27 y 28.

¹⁰⁰ Fraga, Gabino, ob. cit., nota 98, p. 29.

formalmente legislativo y materialmente legislativo y el reglamento es un acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo.

Respecto a esta distinción, Arteaga Nava Elisur refiere: "La facultad reglamentaria, por cuanto implica la posibilidad de que se emitan principios de observancia general, impersonales, objetivos y obligatorios, es de naturaleza materialmente legislativa. Desde el punto de vista formal no hay duda de que se trata de un acto administrativo."¹⁰¹

Gabino Fraga al realizar en su obra el estudio sobre la naturaleza jurídica del reglamento se adhiere a la teoría que: "dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél."¹⁰²

Acosta Romero señala como elementos más comunes al reglamento:

1. Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la Ley.
2. Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la Administración, que producen efectos concretos o individuales.
3. Es la expresión de una actividad legislativa de la Administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.
4. El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso.¹⁰³

¹⁰¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 1ª ed., México, UNAM, 1994, Tomo III, p. 199

¹⁰² Fraga, Gabino, ob. cit., nota 98, p. 106.

¹⁰³ Acosta Romero, Miguel, ob. cit., nota 96, p. 464.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. ...El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime dicha característica, ya que el reglamento determina en forma general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.¹⁰⁴

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3 La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

3.1 Artículo 89, fracción I de la Constitución.

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República, y en su primera fracción establece:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

La fracción anterior confiere al presidente tres facultades: la primera es la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, la segunda la de ejecutar dichas leyes, y la tercera la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. La

¹⁰⁴ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, Séptima Época, contenida en el Apéndice de 1995, Tomo I, Tesis 287, p. 268.

redacción de esta fracción es la misma que utilizó el Constituyente de 57, y ha sido su redacción objeto de diversos estudios y es específicamente en la parte que señala "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" en donde la doctrina constitucional mexicana y los estudiosos del derecho administrativo han determinado que se encuentra establecida la facultad del Presidente para expedir reglamentos en la esfera administrativa, y así lo ha confirmado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 Refrendo Ministerial.

Al inicio del presente trabajo, se señala cómo en el sistema de monarquía constitucional de España, la persona del rey estaba exenta de toda responsabilidad respecto a sus actos y se prevenía en la Constitución la integración de un gabinete para colaborar con él en el desempeño de la función administrativa, distribuyendo entre ellos las funciones que le encomendaba la Carta Fundamental. Se establecía la figura del refrendo como una institución por virtud de la cual se hace responsable a sus Secretarios del Despacho a que el asunto corresponda, mediante la inserción de su firma, de los actos del rey.

A pesar que desde nuestra primera Constitución se adoptó un sistema presidencialista, lo relativo al refrendo, institución parlamentaria, pasó al sistema jurídico mexicano y ha continuado hasta la fecha, como un acto necesario para que los reglamentos, decretos y acuerdos sean obedecidos, así lo establece el artículo 92 de la Constitución, que dispone:

ART. 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, sin este requisito no serán obedecidos.

Gabino Fraga indica: "las funciones del referendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial"¹⁰⁵, más adelante, señala que ambas funciones las desarrolla de modo imperfecto, en el sentido de que si el Secretario se niega, el Presidente tiene la facultad de removerlo libremente (art. 89, Frac. II, de la Constitución).

Ignacio Burgoa indica: "el secretario del despacho, como refrendatario de los actos presidenciales a que se refiere el artículo 92 de la Constitución, no es sino un simple autenticador de la firma del presidente que calce los documentos en que tales actos consten."¹⁰⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 13, precisa y detalla el referendo en los siguientes términos:

ARTICULO 13 Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación

Este precepto señala que cuando el Presidente al expedir un reglamento, decreto o acuerdo afecte más de una rama de las que integran la administración pública centralizada, los titulares de esas Secretarías y Departamentos administrativos cuya esfera competencial se vea afectada deberán refrendar el acto para su validez y observancia por lo que a su contenido se refieren.

¹⁰⁵ Fraga Gabino, ob. cit., nota 98, p. 179.

¹⁰⁶ Burgoa Ignacio, ob. cit., nota 1, p. 799.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A este respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sustentado la siguiente tesis aislada que nos permite conocer su criterio:

REFRENDO DE LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. NO CORRESPONDE OTORGARLO AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN CUANDO SOLO LE COMPETE SU PUBLICACIÓN. El análisis sistemático de diversos criterios emitidos por este alto tribunal en interpretación de la facultad conferida a los secretarios de Estado por el artículo 92 de la Constitución, conduce a establecer que el refrendo del decreto promulgatorio de la leyes difiere del otorgado a los reglamentos administrativos, en razón de que el primero autoriza la orden de publicación de la norma legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 72, inciso a), de la Carta Magna, mientras que el refrendo del ordenamiento reglamentario se refiere a la materia sustantiva de regulación desarrollada por el presidente de la República, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Por tanto, si un reglamento no aborda de modo esencial alguna de las atribuciones legales a cargo del secretario de Gobernación, la sola publicación de la norma en el Diario Oficial de la Federación no es motivo para estimar que le corresponda otorgar el refrendo relativo, dado que dicha actividad publicitaria no guarda relación alguna con la materia sustantiva de sus disposiciones.¹⁰⁷

4. Reglamentos autónomos y heterónomos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1 Reglamentos autónomos.

Serra Rojas define: "El reglamento autónomo, llamado también autonómico, o de autonomía es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinación o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal."¹⁰⁸

¹⁰⁷ Tesis aislada de la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, tomo VI, septiembre de 1997, Tesis 2 a. CIV/97, p. 411.

¹⁰⁸ Serra Rojas, Andrés, ob. cit., nota 97, p. 203.

Para Miguel Carbonell, "Reglamentos autónomos o independientes, son los que crea la misma Constitución sin necesidad de que exista una ley del Congreso para que puedan ser dictados; en este caso la relación normativa no se da entre ley y reglamento, sino entre Constitución y reglamento."¹⁰⁹

En el sistema jurídico mexicano, un sector importante de la doctrina reconoce la existencia de este tipo de reglamentos, concretamente en dos casos específicos, por estar previstos en nuestra Constitución Federal, uno en el artículo 21 y otro en el párrafo quinto del artículo 27.

El artículo 21 constitucional en su primer párrafo dispone:

... Compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas

El precepto anterior, fue interpretado por diversos tratadistas, contra la interpretación de otros, como sustento para la expedición de reglamentos autónomos en el orden gubernativo y de buen gobierno. El doctor Burgoa, reconocido autor en materia constitucional, en su obra llega a la conclusión de que: "en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino sólo ordenamientos que traduzcan una pomenorización de las leyes expedidas por dicho Congreso."¹¹⁰

El otro caso, es el que se recoge en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en el que se faculta al Presidente a dictar reglamentos referidos a la extracción y utilización de aguas del subsuelo. En la Constitución la competencia en materia de aguas se encuentra prevista de la siguiente forma:

¹⁰⁹ Carbonell Sánchez, Miguel, "Observaciones en tomo a la facultad del Poder Ejecutivo Federal para dictar reglamentos y sus límites", *Revista Concordanias*, Chilpancingo, Gro., México, año 3, núm. 5, 1998, p 111.

¹¹⁰ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 1, p. 788.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) El artículo 73, que contiene las facultades del Congreso de la Unión, en su fracción XVII, dispone: “Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”.
- b) El artículo 27, en su párrafo quinto, señala: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.”
- c) El artículo 27, en su párrafo sexto, indica: “En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”

La fracción XVII, del artículo 73 y la parte citada del párrafo quinto del artículo 27, conservan su texto original, el párrafo sexto ha sido objeto de reformas, su texto original era el siguiente: “En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas...”¹¹¹

El artículo 49 constitucional, establece los casos en que el Ejecutivo Federal conforme al artículo 29, y el segundo párrafo del 131, tiene facultades extraordinarias para legislar, en este sentido, Arteaga Nava comenta: “El presidente de la República, en

¹¹¹ Peña Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 2, p. 827.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los restantes casos, carece de competencia para reglamentar la Constitución; no lo puede hacer incluso en los casos previstos en los párrafos quinto y sexto del artículo 27, en los que parece desprenderse una facultad para que lo haga: "...el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas...". El precepto que, evidentemente está mal redactado, debe ser interpretado con vista al principio de división de poderes y el contexto constitucional."¹¹²

4.2 Reglamentos heterónomos.

El doctor Ignacio Burgoa señala respecto a los reglamentos heterónomos que "La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional dependen de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación."¹¹³

Miguel Carbonell, se refiere al reglamento heterónimo citando a Ignacio de Otto autor de nacionalidad española y le denominan al reglamento heterónimo como reglamento ejecutivo; al inicio del presente capítulo cuando citamos a Adolfo Merkl, autor de la misma nacionalidad, le llama de igual manera al reglamento heterónimo, lo anterior nos permite conocer la denominación que le dan los tratadistas de otros países, en este sentido, Carbonell define: "Reglamentos Ejecutivos, son aquellos que se dictan con el fin de permitir la mejor aplicación y ejecución de una ley del Congreso preexistente y que únicamente detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales."¹¹⁴

¹¹² Arteaga Nava, Elisur, "La facultad reglamentaria", *Revista Alegatos*, México, D.F., núm. 27, mayo-agosto de 1994, p. 211.

¹¹³ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 1, p. 785.

¹¹⁴ Carbonell, Miguel, artículo citado, nota 109, p. 111.

La facultad conferida al Presidente de la República para expedir reglamentos y que está contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, prevé la expedición de reglamentos heterónomos, se explica la existencia de éstos en razón de que las leyes, dada su naturaleza, pueden no prever específicamente cuanto supuesto sea posible, y la autoridad administrativa que tiene el conocimiento y la experiencia en la esfera administrativa puede mediante el reglamento detallar los supuestos genéricos previstos en la ley, que es su medida y justificación, a efecto de que sea clara, inequívoca y precisa, la aplicación individualizada de la norma jurídica.

Algunos autores y la Suprema Corte en algunas de sus sentencias ha denominado a los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad concedida por el artículo 89, fracción I, de la Constitución, como reglamentos administrativos, consideramos que esa denominación se debe a que el mismo artículo señala: "... proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", por otro lado, siendo el titular del Ejecutivo Federal, por consiguiente, titular de la administración pública federal, quien tiene dicha facultad, es que se entiende también el calificativo

5. Límites a la facultad reglamentaria.

5.1 Titularidad de la facultad reglamentaria.

Conforme al texto constitucional del artículo 89, fracción I, únicamente el Presidente puede dictar reglamentos, sin que pueda delegar esta facultad en ningún otro órgano.

Arteaga Nava indica: "la facultad de emitir reglamentos a las leyes sólo corresponde al presidente de la república, a los gobernadores de los estados y autoridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejecutiva del Distrito Federal; no es factible que ellos deleguen en subordinados la atribución de hacerlo."¹¹⁵

El doctor Fernández Ruiz señala al respecto: "la facultad reglamentaria del Presidente de la República es intransferible e indelegable, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario de la administración pública pueden expedir reglamentos ni disposiciones de cualquier otra denominación, de carácter general, abstracto, obligatorio y coercitivo, que sustituyen a aquellos."¹¹⁶

Más adelante, respecto al hecho de que la facultad reglamentaria del Ejecutivo sea intransferible, Arteaga Nava explica: "se atribuye la función en forma privativa a tal o cual ente o a tal o cual funcionario, con vista a su integración y funcionamiento, en el primer caso y a los requisitos que para alcanzar el puesto se exigen, por lo que toca a los segundos. Nadie que no haya accedido a la función o reúna los requisitos de integración y actuación puede hacerlo en sustitución, por mandato, delegación u orden."¹¹⁷

Por otra parte, el Presidente de la República es el titular de la facultad reglamentaria, pero la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 12, encomienda la elaboración de los proyectos sobre reglamentos a las Secretarías o Departamentos Administrativos según corresponda el asunto; su texto es el siguiente:

ARTICULO 12. Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

El precepto anterior, se entiende en el sentido de que son las Secretarías de cada ramo, quienes cuentan con la experiencia que acumulan en el ejercicio de la función administrativa y que, por lo tanto, conocen mejor las necesidades que enfrentan en el cumplimiento y aplicación de las leyes que son aplicables en su ramo.

¹¹⁵ Arteaga Nava, Elisur, ob. cit., nota 101, p. 200.

¹¹⁶ Fernández Ruiz, Jorge, artículo citado, nota 93, p. 160.

¹¹⁷ Arteaga Nava, Elisur, ob. cit., nota 101, p. 200.

En cuanto a la forma en que debe ser ejercida la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo Federal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.
INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.¹¹⁸

5.2 Ámbito material de validez de los reglamentos.

El ámbito material de validez de los reglamentos se refiere a las materias en que el Presidente puede dictar reglamentos, en este sentido, el doctor Burgoa señala: "dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República *en la esfera administrativa*, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional."¹¹⁹

En relación con el ámbito material de validez, Miguel Carbonell indica: "los reglamentos del Presidente tampoco podrán regular materias que no tengan atribuidas los poderes federales en el listado que ofrece el artículo 73 de la Carta Magna o algún otra disposición constitucional en relación con las facultades implícitas de que habla la última fracción del mencionado artículo 73."¹²⁰

¹¹⁸ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VIII, diciembre de 1998, Tesis 2 a./J. 84/98, p. 393.

¹¹⁹ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 1, p. 784.

¹²⁰ Carbonell, Miguel, artículo citado, nota 109, p. 113.



Con base en lo anterior, el ámbito de validez de los reglamentos estará determinado por las materias que tengan atribuidas los poderes federales y cuya ejecución corresponda al Poder Ejecutivo, es decir, la relación entre ley y reglamento dependen de su contenido administrativo.

5.3 Reserva de ley.

Gabino Fraga indica que: "la reserva de la ley, consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley."¹²¹

Un punto de vista que argumenta la función de la reserva de ley en los Estados contemporáneos de corte democráticos y pluralista es el expresado por Miguel Carbonell, quién a su vez cita a Manuel Aragón y explica: "la reserva de ley se nutre de la idea de que ciertas materias y sus respectivos contenidos sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo, pues también el poder Ejecutivo es elegido por sufragio universal, sino por un órgano plural en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en las Cámaras y principalmente de los minoritarios."¹²²

El concepto de reserva de ley tiene su origen en el dualismo monárquico, Francisco Caamaño cuando realiza un estudio amplio sobre la facultad reglamentaria en el derecho español, lo refiere y expone así:

Ley y reglamento son expresión normativa de poderes antagónicos que pretenden "cohabitar" bajo una Constitución reducida a mera carta política. Si la ley parlamentaria no está sometida a control, tampoco ha de estarlo la *Ley del monarca* -reglamento-. Por eso, frente a la

¹²¹ Fraga Gabino, ob. cit., nota 98, p. 107.

¹²² Carbonell Sánchez, Miguel, artículo citado, nota 109, p.113.


TESIS CON FALLA DE ORIGEN

invasión de esta última se construye la cláusula "libertad propiedad" y el mecanismo de la reserva, y no un sistema de subordinación del reglamento a la ley.¹²³

Del análisis de la cita anterior, podemos establecer que la reserva de ley surge como una necesidad de atemperar la pugna entre dos poderes con idéntica facultad, pero con distinta denominación y proceso de creación (ley y reglamento), pero con idénticas características en el ámbito material, dadas las condiciones, la reserva de ley viene a limitar la facultad del monarca en ciertas materias que son exclusivas del legislativo. Cuando surge el sistema de subordinación se exige que siempre el reglamento esté precedido por una ley, actualmente, en las constituciones modernas se establece un sistema de competencias en donde pudiéramos hablar de una reserva constitucional, una reserva de ley y una reserva reglamentaria.

En relación a lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación

 Mañá, Francisco, ob. cit., nota 66, p. 36.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complementando o pormenorece y en las que encuentre su justificación y medida ¹²⁴

Sobre el criterio que establece la Segunda Sala de la Suprema Corte queremos resaltar un punto en especial, la tesis señala que el Presidente al expedir reglamentos no expresa la voluntad general, y si hacemos la interpretación en sentido contrario, encontramos que se considera que la leyes emanadas del Congreso de la Unión si expresan la voluntad general, lo anterior tal y como lo señala el doctor Carbonell, ambos son electos por sufragio universal, pero el Congreso de la Unión es un órgano plural y, por lo tanto, recoge la opinión de los diversos sectores representados por las Cámaras.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.4 Principio de jerarquía normativa.

La jerarquía normativa es una técnica por la cual se ordena al sistema jurídico y según la tradicional teoría Kelseniana hace depender la validez de las normas que lo integran de aquellas normas que se encuentran en el escalón jerárquico superior, hasta llegar a la norma última de todo sistema que ya no se encuentra su fundamento en otra superior por lo que tiene que ser presupuesta ¹²⁵

La doctrina, y la jurisprudencia, como la contenida en el apartado anterior, han establecido que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley y cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorece y en las que encuentre su medida y justificación.

¹²⁴ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de 1999, Tesis 2 a./J. 29/99, p. 70.

¹²⁵ Nota: Véase al respecto a Miguel Carbonell, artículo citado, nota 109, pp. 114 y 115.

Un autor que expone de manera muy clara esta jerarquía es Tena Ramírez, al referir: "El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley."¹²⁶

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.5 Principio de irretroactividad normativa.

Es el principio según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de dicha normas con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los individuos. El artículo 14 constitucional señala: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", los reglamentos no pueden afectar derechos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de los mismos, en orden al mandato que aunque hace referencia expresa a la ley, se debe entender que también se aplica el principio al reglamento que se encuentra subordinado a ella.

Un caso en materia administrativa que podemos señalar en referencia a la irretroactividad de la ley, es el contenido en el Código Fiscal de la Federación que expide el Congreso de la Unión y posteriormente el Ejecutivo su reglamento, señala en su artículo sexto el CFF, lo siguiente:

ARTICULO 6 Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

¹²⁶ Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., nota 60, p. 468.

El precepto anterior, señala que se aplicará la ley vigente en el momento que se da el hecho generador, pero que le serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

5.6 Principio de dependencia.

Por este principio, en caso de que una ley se derogue o se abrogue, refiriéndonos en el primer caso a la privación parcial de los efectos de la ley y en el segundo caso a privación total de los efectos de ésta; cuando la ley se deroga debe entenderse derogado en lo que concierne a aquellos preceptos que pormenorizan las disposiciones derogadas de la ley; cuando la ley se abroga, el reglamento se entenderá igualmente abrogado.

Al respecto, el artículo 72, inciso f), de la Constitución dispone: "En la interpretación reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Posteriormente; el artículo 9º, del Código Civil en materia federal indica: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior".

Una excepción al principio de dependencia es el que se verifica cuando se expide una nueva ley y contenga en su texto que los reglamentos de la ley abrogada continuarán vigente en lo que no se opongan a la nueva ley, es el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis aislada, que dice:

REGLAMENTOS. CASO EN QUE SIGUEN VIGENTES A PESAR DE QUE SE ABROGUE LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN. Aun cuando es válido concluir que, por regla general, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento que la detalle, se verá afectado en la misma manera, incluso en el supuesto de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente; sin embargo, cuando en la nueva ley se establezca que los reglamentos de la ley abrogada continuarán vigentes "en lo que no se opongan a la nueva ley", tales

disposiciones son válidas conforme al principio que reza que quien puede lo más puede lo menos, ya que si el legislador está facultado para poner en vigencia nuevas leyes, resultaría incongruente que no pudiera mantener la de los reglamentos.¹²⁷

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

5.7 Principio de publicidad normativa.

Los reglamentos, al igual que las leyes, son obligatorios sólo a condición de que hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. La forma en que debe ser publicado un reglamento es la misma que se observa para las leyes, es necesario identificar la autoridad que lo emite, transcribir íntegramente el texto y se debe certificar que fue firmado por la autoridad ejecutiva y por el secretario del ramo a que el asunto corresponda, en la publicación de los reglamentos es necesario que se asiente el nombre completo del ordenamiento legislativo a la que lleva al detalle.

En el caso de los reglamentos son aplicables los principios de entrada en vigor previstos en los artículos 3º y 4º del Código Civil en materia federal; el artículo tercero contiene el sistema sucesivo, el cual ha caído en desuso, y el artículo cuarto que contiene el sistema simultáneo o sincrónico dispone:

Artículo 4. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo séptimo, establece la regla para el inicio de la vigencia de las disposiciones fiscales, el citado artículo indica:

¹²⁷ Tesis aislada dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, Tesis p. XIX / 96, p. 465.

Artículo 7º. Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ella se establezca una fecha posterior.



CAPÍTULO IV

EL AMPARO CONTRA REGLAMENTOS

1. El juicio de amparo.

En el primer capítulo se ha realizado una breve reseña introductoria del juicio de amparo, distinguidos juristas han elaborado cada uno con sus propios términos y matices una definición del juicio de amparo, consideramos que la finalidad que se busca al definir el juicio de amparo es formular una caracterización teóricamente adecuada o científicamente útil de la institución jurídica que se describe, el mismo doctor Burgoa en su obra señala: "Tratar de condensar el concepto unitario de "juicio de amparo" en una definición correcta expone a los riesgos de la tautología o a errores de exceso o defecto."¹²⁸ Por lo tanto, en este punto buscaremos resaltar sus principales características de tan importante institución jurídica del derecho mexicano.

El artículo 103 constitucional, señala las autoridades competentes para conocer del juicio de amparo, pero además, señala los casos en que procede y que son: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales así como por leyes o actos de las autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, y viceversa, en estos últimos casos la defensa queda subordinada a la condición de que resulte lesionado un gobernado y de que éste quiera que se repare la afectación cometida con la invasión de esferas.

En cuanto a la naturaleza del juicio de amparo, entendiendo por naturaleza la esencia misma de éste, el doctor Burgoa comenta: "el juicio de amparo tiene como objeto connatural a su esencia tutelar un ordenamiento de derecho superior, o sea, la Constitución, de las posibles violaciones que cometan las autoridades del Estado, en las

¹²⁸ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p.176.

diversas hipótesis de procedencia establecidas por el artículo 103.¹²⁹ Al respecto, Aguilar Álvarez concluye que el amparo es de naturaleza constitucional y señala: “la esencia de cada procedimiento es el control constitucional y su finalidad es exactamente la misma, regular la constitucionalidad de los actos de autoridad.”¹³⁰

Uno de los criterios que la doctrina ha adoptado en el estudio de las constituciones es el de dividir su estructura en dos partes: la dogmática y la orgánica. En la parte dogmática se encuentran expresados los derechos fundamentales del gobernado que se sustraen de la invasión del Estado, algunos autores¹³¹ señalan que tales derechos se clasifican en derechos del individuo y derechos relacionados con otros individuos, los primeros son derechos absolutos como la libertad, los segundos son derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales requieren la intervención ordenadora y limitadora del Estado, como la libertad de cultos y el de asociación entre otros, en la Constitución Política los derechos antes mencionados se encuentran contenidos en el Título primero, capítulo primero denominado “De las garantías individuales”, y que conforman los primeros veintinueve artículos de la Ley Fundamental. La parte orgánica de una constitución es la que contiene las normas relativas a la organización del poder público, al señalamiento de competencias y al procedimiento para la integración de sus órganos.

El alcance del juicio de amparo no queda reducido a la custodia de la parte dogmática de la Constitución como podría entenderse, sino que su alcance se amplía a toda la Constitución, así encontramos que las fracciones segunda y tercera del artículo 103 constitucional regulan el llamado amparo soberanía que procede contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o a la inversa, y que con ello se violen garantías individuales en perjuicio de algún gobernado. La esfera tutelar del juicio de amparo se ve también ampliada a través de las garantías de legalidad contenidas en los artículos 14

¹²⁹ *Ibidem*, p. 149.

¹³⁰ Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Editorial Trillas, 1990, p. 84.

¹³¹ Cf. Tena Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, nota 60, p. 23.

y 16 constitucionales, en este sentido, el doctor Burgoa en cuanto al alcance del juicio de amparo señala: "*protege toda la constitución*, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y *en función del interés jurídico particular del gobernado*. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo."¹³²

El artículo 107 de la Constitución y la Ley de Amparo contienen las bases a que debe sujetarse el proceso y es en estos ordenamientos en donde se encuentran contenidos los principios que rigen el juicio de amparo, algunos de los cuales contienen ciertas excepciones atendiendo a la naturaleza del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aun a los fines del propio juicio; los referidos principios son:

1. Instancia de parte agraviada, este principio consiste en que el juicio de amparo no opera de oficio, siempre debe ser promovido por el gobernado a quien perjudique la ley o acto de autoridad o por quienes expresamente autorice la ley. Este principio se encuentra contenido en la fracción I del artículo 107 constitucional, en relación con el artículo 4º de la Ley de Amparo.
2. Agravio personal y directo, este principio se refiere a que el juicio de amparo sólo puede ser promovido por la parte a quien perjudique la ley o acto que se reclame, pero además se debe causar un daño o perjuicio en ésta que puede ser patrimonial o no patrimonial siempre que sea real, es decir, apreciable objetivamente. El agravio debe ser directo, es decir, necesita recaer en una persona física o moral determinada y su realización debe ser presente, pasada o de inminente realización que afecte un derecho tutelado por la norma jurídica. El principio que se describe se encuentra, igual que el anterior, en la fracción I del artículo 107 de la Constitución y 4º de la Ley de Amparo.

¹³² Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p. 173.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3. Prosección judicial del amparo, consiste en que se tramita por medio de procedimientos y formas de orden jurídico, es decir, se desarrolla todo un proceso judicial.
4. Relatividad de la sentencia, este principio se encuentra contenido en la fracción II del artículo 107 constitucional, que indica: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare", prevención que de manera similar contiene el artículo 76 de la Ley de Amparo.
5. Definitividad del acto reclamado, este principio señala que debe agotarse previamente todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlos y que sean idóneos para modificarlo, confirmarlo o revocarlo. El referido principio se encuentra contenido en la fracción III, inciso a), y la fracción IV de la Ley Fundamental; así como en el artículo 73, fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo.
6. Estricto derecho, el principio consiste en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los conceptos de violación expresados en la demanda sin suplir la deficiencia ni la omisión. El comentado principio contiene algunas excepciones previstas en la fracción II del artículo 107 constitucional, que a su vez remite a la Ley de Amparo, ordenamiento que las desarrolla específicamente en su artículo 76 bis.

En el ejercicio de la función jurisdiccional de control constitucional que ejercen los jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, opera un sistema de competencias entre los órganos por lo que atañe al juicio de amparo, y que está determinado por la Ley Fundamental, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El juicio de amparo para su tramitación se divide en amparo directo o indirecto, dependiendo de la naturaleza del acto de autoridad que el quejoso señala como violatorio de garantías o que invade las esferas de competencias federal o local, con lo cual le ocasionan un perjuicio y que, por lo tanto, ejerce su acción de amparo para que el acto sea sometido al examen de constitucionalidad, es que se determina la competencia del órgano que conocerá del proceso de amparo que deberá seguirse.

1.1 Amparo indirecto.

Del amparo indirecto o bi-instancial conocen en primera instancia los Jueces de Distrito en términos de la fracción VII del artículo 107 de la Constitución y del 114 de la Ley de Amparo, es llamado bi-instancial porque contra las sentencias que en la audiencia constitucional dicten los jueces de Distrito procede una segunda instancia a través del recurso de revisión del cual pueden conocer la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, por lo tanto, su denominación se debe a que se desarrolla su tramitación total en dos instancias y quien resuelve en forma definitiva es un órgano colegiado distinto al que conoció en primera instancia.

1.2 Amparo Directo.

Del amparo directo o uni-instancial conocen los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia por lo general; procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario, según lo establece el artículo 107 constitucional, fracciones V y VI, y 158 de la Ley de Amparo. Excepcionalmente procede el recurso de revisión en el amparo directo cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la

interpretación directa de un precepto de la Constitución y del cual conocerá la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la fracción IX del artículo 107 de la Ley Fundamental y 83, fracción V de la Ley de Amparo.

2. Distintos procesos de amparo.

Más que distintos procesos de amparo, son las distintas hipótesis contenidas en el artículo 103 de la Ley Fundamental y respecto de las cuales procede el juicio de amparo, las tres fracciones que integran el citado artículo son las siguientes:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Del análisis de las fracciones anteriores, Aguilar Álvarez siguiendo al doctor Castro y Castro distingue los siguientes procedimientos de amparo: amparo contra leyes, amparo garantías, amparo casación y amparo soberanía.¹³³ El objeto principal de señalar la denominación que al juicio de amparo se le ha dado por algún sector de la doctrina en las distintas hipótesis contenidas en el artículo 103, es por la utilización que en algunos textos se hace de ellos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹³³ Cf. Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, ob. cit., nota 130, p. 101.

2.1 Amparo contra leyes.

Mediante el procedimiento de amparo contra leyes, se impugnan las leyes que violen las garantías individuales o que signifiquen una contravención al sistema federal y, por lo tanto, sean contrarias a la Ley Fundamental; pero en este caso, es importante precisar que por leyes no debe entenderse sólo los actos legislativos que han agotado el procedimiento establecido para su creación, incluyendo aquellos del Senado que aprueban un tratado internacional de acuerdo con el artículo 133 de la Carta Magna, sino que además, de acuerdo con la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, se encuentran contenidos otras disposiciones de observancia general como son: los reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general.

El Ministro Juventino V. Castro nos señala que, en los últimos tiempos, en los criterios jurisprudenciales o de simple precedente se habla menos de leyes y en su lugar se ha utilizado un nuevo concepto que es el de *normas generales* para referirse a mandatos o disposiciones de naturaleza general, impersonal y abstracta, el citado autor refiere:

En nuestro lenguaje constitucional, regulado principalmente por el juicio de amparo, ha sido tradicional hacer una referencia, - como lo hacen los artículos 103 y 107 de la Constitución-, a las *leyes* que se impugnan. Sin embargo, dentro de los criterios jurisprudenciales o de simples precedentes, -tal como ocurre en toda la teoría del derecho-, las leyes reglamentos y decretos se han compactado para hacer una referencia a mandatos o disposiciones de naturaleza general, impersonal y abstracta, que tradicionalmente se atribuye a las leyes pero en realidad son referidos a *normas jurídicas generales* que obligan a todas las personas inmersas en la hipótesis reglamentaria, y cuyo incumplimiento daría como consecuencia la imposición coactiva o el cumplimiento forzoso, en virtud de que ese atributo pertenece a todas las normas jurídicas.¹³⁴

¹³⁴ Castro y Castro, Juventino, ob. cit., nota 47, p 71.

2.2 Amparo garantías.

En este procedimiento se someten al examen de constitucionalidad todos los actos de las autoridades distintos a las leyes, que si bien las leyes se definen como actos de autoridad (en la acepción amplia del vocablo) éstas tienen la característica particular de crear, modificar o suprimir situaciones jurídicas abstractas generales e impersonales¹³⁵, por lo tanto, se trata de actos en sentido restringido (*stricto sensu*), concretos, positivos o negativos, distintos de las leyes que se consideren violatorios de las garantías individuales, es decir, que violen lo dispuesto en la parte dogmática de la Ley Fundamental.

2.3 Amparo casación.

Aguilar Álvarez señala: " mediante este procedimiento, más que el control de la constitucionalidad, se ejerce el control de la legalidad por la autoridad competente en lo que toca a la exacta aplicación de la ley en cada caso concreto"¹³⁶, en este caso, se refiere a la acción tutelar que ejerce el juicio de amparo a través de las garantías de legalidad.

2.4 Amparo soberanía.

El llamado amparo soberanía, que también es conocido como amparo por invasión de esferas, es el previsto en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que establece las hipótesis en que procede contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de

¹³⁵ Cfr. Fraga, Gabino, ob. cit., nota 98, p. 42, y además, Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, pp. 210 y 223.

¹³⁶ Aguilar Álvarez y de Alba, Homcio, ob. cit., nota 130, p. 103.

competencias del Distrito Federal, y viceversa, en los casos en que exista una invasión de esferas a través de una ley o un acto es necesario que éste repercuta en perjuicio de un individuo y que el agraviado solicite la protección mediante el juicio de amparo.

3. Amparo contra reglamentos.

3.1 Procedencia del amparo contra reglamentos.

Para la procedencia del juicio de amparo contra reglamentos, es necesario que con un ordenamiento expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, se cause un agravio personal y directo, lo cual se logra para efectos del juicio de amparo, cuando el reglamento de que se trate cause una violación a las garantías individuales o se da una invasión de esferas en perjuicio del particular.

En relación con este tipo de reglamentos, el Maestro Góngora Pimentel comenta:

Los reglamentos son actos materialmente legislativos, luego entonces, son susceptibles de impugnarse mediante el juicio de amparo que procede en contra de leyes o actos, en términos del artículo 103 de la Constitución General y las reglas relativas al amparo contra leyes: oportunidad para la presentación de la demanda o promoción del amparo; principio de definitividad, interés jurídico, entre otras, les son indiscutiblemente aplicables.¹³⁷

La fracción I del artículo 107 constitucional, señala como requisito para que proceda la acción de amparo que la parte que insta sufra un agravio y, por su parte, la Ley de Amparo en el artículo 73, señala las causas en que es improcedente el juicio de amparo, y en particular las fracciones V y VI son aplicables al amparo contra leyes, del análisis de la fracción del texto constitucional y de las fracciones antes citadas éstas

¹³⁷ Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 5ª ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p. 87.

últimas interpretadas a contrario *sensu*, se puede establecer que el principal requisito de procedencia es que el reglamento causa un agravio. El artículo antes citado de la Ley de Amparo en sus fracciones señaladas dispone:

Art. 73.- El juicio de amparo es improcedente:

I... a IV...

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

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

Primeramente, por agravio, por perjuicio para efectos del amparo, se debe entender toda lesión, ofensa, daño, afectación indebida que se derive, en este caso, de un reglamento o de un acto de autoridad fundado en él, cuando se actualiza ese menoscabo a la esfera jurídica del particular es que surge la legitimación para hacer valer la acción de amparo, es decir, aparece el interés jurídico.

Se puede definir al interés jurídico como el derecho que se tiene derivado de un precepto legal. El maestro Góngora Pimentel refiere: “El interés jurídico —dice la Suprema Corte—, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de “derecho subjetivo”, es decir como la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.”¹³⁸

La necesidad de que exista el interés jurídico derivado de un precepto legal para que proceda el juicio de amparo, está ligado en la fracción siguiente que requiere que las leyes, tratados y reglamentos causen perjuicio al quejoso. Ahora bien, tratándose de leyes, tratados o reglamentos pueden causar perjuicio (agravio) al quejoso con motivo de su entrada en vigor o requerir de una condición o acto posterior para causar un agravio personal y directo, en el primer caso se trata de las leyes autoaplicativas, inmediatas o de aplicación incondicionada, en el segundo caso se trata de leyes heteroaplicativas, mediatas o de aplicación condicionada.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 72.

En este sentido, en la Novena Época, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

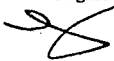
LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en su caso concreto, se halla sometido a la realización de ese evento.¹³⁹

En cuanto al principio de definitividad, existe una excepción tratándose de leyes establecida en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que indica:

Art. 73.- El juicio de amparo es improcedente:

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

¹³⁹ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, tomo VI, julio de 1997, Tesis P./J. 55/97, p. 5.



No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de las fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación procede algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. ...

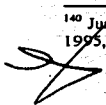
La excepción al principio de definitividad señalada para el caso de leyes, es aplicable a los reglamentos, así lo ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la siguiente jurisprudencia:

REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA LOS, POR SU INCONSTITUCIONALIDAD. RECURSOS ORDINARIOS. Esta Suprema Corte ha establecido que cuando se combate una ley por su inconstitucionalidad y al mismo tiempo se impugnan sus actos de aplicación, no es necesario agotar previamente los recursos ordinarios procedentes para acudir al juicio de amparo, porque las autoridades comunes carecen de competencia para resolver si la ley es o no contraria a la Constitución General de la República, cuestión que es de la incumbencia exclusiva de la justicia federal. Esta tesis debe estimarse aplicable cuando se reclama un reglamento por considerarlo directamente contrario a la Constitución Federal, en virtud de que el mismo constituye, dados sus caracteres de generalidad y abstracción, una ley desde el punto de vista material ...¹⁴⁰

3.2 Término para reglamentos autoaplicativos (de aplicación incondicionada).

El término para interponer la demanda de amparo contra reglamentos que por su sola entrada en vigor causen perjuicio al quejoso, es de treinta días a partir del inicio de su vigencia y sólo se computarán días hábiles, o cuando se actualice el perjuicio con el primer acto de aplicación, en cuyo caso la demanda debe promoverse dentro del término

¹⁴⁰ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, Séptima Época, contenida en el Apéndice de 1995, Tomo I, Tesis 288, p. 269.



de quince días después de que dicho acto cause perjuicio o agravio jurídico al quejoso (artículo 21. I. y 73. XII. Ley de Amparo).

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

REGLAMENTOS. TÉRMINO PARA INTERPONER AMPARO EN SU CONTRA. COMPUTO PARA LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LAS LEYES. Tratándose del amparo contra leyes, éstas pueden impugnarse cuando son autoaplicativas, es decir, en los casos en que por su sola expedición causen perjuicio a los quejosos, debiendo promoverse la demanda dentro del término de treinta días contados a partir de la fecha en que inicie su vigencia la ley impugnada (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo); o cuando se actualice el perjuicio con el primer acto de aplicación, en cuyo supuesto la demanda debe promoverse dentro del término establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo. Esos principios son aplicables, no solamente a las leyes, sino también a los reglamentos, en virtud de que, aunque éstos formalmente son actos administrativos, en su aspecto material constituyen verdaderos actos legislativos por cuanto que son de naturaleza impersonal general y abstracta.¹⁴¹

Encontramos necesario señalar el punto de vista del doctor Burgoa en relación a las leyes autoaplicativas por considerarlo que responde a toda lógica jurídica, el referido autor señala:

La auto-aplicatividad de la norma actúa no únicamente frente a situaciones concretas coetáneas o anteriores al momento en que la ley comience a regir, sino frente a las que se vayan creando durante el tiempo en que rija. Por tanto, el término consignado en el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo para impugnar una ley en sí misma, no debe solamente empezar a correr a partir de la fecha en que entra en vigor, sino también desde que el particular se coloque bajo los supuestos abstractos de sus disposiciones.¹⁴²

¹⁴¹ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, Séptima Época, contenida en el Apéndice de 1995, Tómo I, Tesis 293.

¹⁴² Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, pp. 227 y 228.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación al punto de vista del citado autor, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

LEY AUTOAPLICATIVA. QUIENES PUEDEN IMPUGNARLA DENTRO DEL TÉRMINO DE LOS 30 DÍAS AL DE SU ENTRADA EN VIGOR. Una ley autoaplicativa sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de 30 días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, por aquellas personas que, en el momento de su promulgación, queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación. En consecuencia, las personas que por actos propios se coloquen dentro de la mencionada hipótesis legal con posterioridad al transcurso del referido término de 30 días, sólo estarán legitimadas para objetar la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir del momento en que las autoridades ejecutoras correspondientes realicen el primer acto concreto de aplicación de dicho ordenamiento en relación con ellas.¹⁴³

3.3 Término para reglamentos heteroaplicativos (de aplicación condicionada).

El término para interponer la demanda de amparo contra reglamentos heteroaplicativos es de quince días siguientes al en que se dé el acto de aplicación de que se trate y se cause un perjuicio o agravio jurídico al quejoso, las reglas que se aplican para realizar el cómputo de los términos se encuentran contenidas en el artículo 21 de la Ley de Amparo, su texto es el siguiente:

Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado saber de los mismos.

¹⁴³ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, Séptima Época, contenida en el Apéndice de 1995, Tomo I, Tesis 189, p. 187.

3.4 Autoridades que deben llamarse en el amparo contra reglamentos.

En el capítulo anterior, hemos señalado que si bien las leyes y los reglamentos gozan en su aspecto material de las mismas características, su principal diferencia se encuentra en su aspecto formal, es decir, al órgano de creación o emisión; lo que se traduce en que en el proceso de creación intervengan distintas autoridades.

En el proceso de creación de las leyes existe una colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en cuanto a la facultad de iniciar leyes, el derecho de veto con que cuenta el Ejecutivo y, en caso de no ejercerlo, en la publicación de dicha ley.

El maestro Góngora Pimentel señala al respecto:

Los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, constan de dos actos jurídicos de distinta índole: a) un acto jurídico estrictamente administrativo, que se traduce en el decreto promulgatorio, mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo, por mandato expreso del artículo 72, inciso a), constitucional, dispone se haga del conocimiento de los habitantes de la República la ley; y, b), un acto jurídico de naturaleza formal y materialmente legislativa; esto es: la ley o decreto del Congreso de la Unión.¹⁴⁴

Al estudiar el refrendo en el capítulo anterior, señalamos que, tratándose de leyes, el decreto promulgatorio del Ejecutivo sólo debe refrendarlo el Secretario de Gobernación conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y su obligación de publicarlo se encuentra contenida en el artículo 27, fracción II, de la misma Ley. Por lo tanto, tratándose de leyes federales autoaplicativas son autoridades responsables: el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación. Tratándose de leyes heteroaplicativas será también la autoridad que pretenda ejecutar la ley aplicándola al caso concreto, aunque a ésta última en tesis aislada la Segunda Sala ha señalado los casos en que demostrado el acto de aplicación

¹⁴⁴ Góngora Pimentel, Genaro, ob. cit., nota 137, p. 89.

puede realizarse el estudio de constitucionalidad de la ley, aunque no se haya emplazado a la autoridad que la aplicó.

El artículo 11 de la Ley de Amparo señala quiénes son autoridades responsables para efecto de juicio de amparo, el citado precepto indica:

Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El artículo anterior fue objeto de una reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el primero de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, la reforma agregó como autoridad responsable, a quien promulga y a quien publica una ley. En el caso del amparo contra reglamentos deben señalarse cuáles son las autoridades que intervinieron en el proceso de creación a efecto de conceder a dichas autoridades la oportunidad de defender la constitucionalidad de sus actos.

Tratándose de reglamentos son distintas las autoridades que participan en el proceso de creación, siendo distintas las autoridades que lo expiden de la que lo publica, por consiguiente, participan en el proceso de creación de los reglamentos y, por lo tanto, son autoridades para efectos del juicio de amparo contra reglamentos:

El Presidente de la República, es el primer mandatario titular de la facultad reglamentaria, quien al hacer uso de ella es, por consiguiente, autoridad responsable.

Los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo, cuya esfera competencial se vea afectada con el reglamento porque deberán refrendarlo para su validez y observancia por lo que a su contenido se refiere, por lo tanto, también son autoridades responsables.

El Secretario de Gobernación, en este caso, es autoridad responsable por ser conforme al artículo 27, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Federal, la Secretaría de Gobernación la encargada de publicar el Diario Oficial de la Federación. Este argumento lo confirmamos con la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte que transcribimos en el capítulo anterior, al tratar el tema del refrendo; y que dice:

REFRENDO DE LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. NO CORRESPONDE OTORGARLO AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN CUANDO SOLO LE COMPETE SU PUBLICACIÓN. ...Por Tanto, si un reglamento no aborda de modo esencial algunas de las atribuciones legales a cargo del secretario de Gobernación, la sola publicación de la norma en el Diario Oficial de la Federación no es motivo para estimar que le corresponda otorgar el refrendo relativo, dado que dicha actividad publicitaria no guarda relación alguna con la materia sustantiva de sus disposiciones.

Por consiguiente, las autoridades antes señaladas que participan en el proceso de creación de los reglamentos serán autoridades responsables en el caso de reglamentos autoaplicativos. En el caso de reglamentos heteroaplicativos, es decir, aquellos reglamentos que necesiten de un acto posterior de autoridad para que se genere el perjuicio, será la autoridad que pretenda aplicar el reglamento con un acto posterior autoridad responsable, con fundamento en el artículo 11 de la Ley de Amparo que dispone que será autoridad responsable la que “ejecuta o trata de ejecutar la ley”, a este respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha adoptado el siguiente criterio:

AMPARO CONTRA LEYES. DEMOSTRADO EL ACTO RECLAMADO, PROCEDE EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY, AUNQUE NO SE HAYA EMPLAZADO A LA AUTORIDAD QUE LA APLICO. Cuando está demostrado el acto de aplicación de la ley reclamada y las autoridades que la expidieron y promulgaron fueron emplazadas al juicio de amparo, es procedente el análisis constitucional de la norma impugnada, a pesar de que no se haya llamado a la autoridad que realizó esa aplicación, puesto que las emplazadas, quienes deben defender la ley, están en aptitud de hacerlo y porque entre la norma y el acto de aplicación hay tal vinculación que acreditado este último se surte el perjuicio que otorga interés al afectado para ejercer la acción de garantías contra la ley, aunque la autoridad que la aplicó no tenga intervención en el juicio, sin que obste que el emplazamiento a la aplicadora no



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

se haya realizado, pues éste sólo sería necesario si se reclamara el acto de aplicación por vicios propios.¹⁴⁵

Por analogía, la tesis antes transcrita es aplicable a los reglamentos, lo importante es señalar que cuando se ataca el acto de la autoridad aplicadora por vicios propios sí es necesario que ésta sea emplazada y rinda su informe justificado a efecto de que el juez de amparo pueda definir la litis respecto al acto de aplicación y pronunciarse en su momentos respecto a éste.

3.5 Causas de improcedencia.

Las causas de improcedencia se encuentran previstas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, de la enumeración de causales que hace el citado artículo, algunas de ellas pueden actualizarse en el juicio de amparo contra reglamentos como son:

En el artículo 73, fracción III, indica:

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

Esta fracción plantea un caso de litispendencia porque contempla el supuesto de que existen dos juicios de garantías con identidad de quejosos, autoridades responsables y actos reclamados, e impide que el que haya sido promovido con posterioridad prospere, así lo señala el artículo 51 de la Ley de Amparo, en su párrafo quinto, que el Juez de Distrito que esté conociendo del primero de ellos, "sin acumular los expedientes,

¹⁴⁵ Tesis aislada dictada por la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, agosto de 1996, Tesis 2a. LXVIII/96, p. 261.

sobreseerá en el otro juicio, quedando, en consecuencia, sin efecto alguno el auto de suspensión" dictado en el juicio cuyo sobreseimiento debe decretarse.

En caso de que exista litispendencia en un amparo contra leyes, pero los actos de aplicación sean distintos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

LITISPENDENCIA EN AMPARO CONTRA LEYES, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO DE AMPARO EN EL QUE SE RECLAME EL SEGUNDO ACTO DE APLICACIÓN. Para decidir sobre la causal de improcedencia por litispendencia prevista en el artículo 73, fracción III, de la Ley de Amparo, cuando hay dos juicios de garantías en contra de la misma norma, y en cada uno de ellos se reclaman actos de aplicación que son diversos pero sucesivos, debe sobreseer respectó de la ley, necesariamente, no en el juicio cuya demanda fue presentada en segundo lugar, sino en aquel en donde se viene reclamando el segundo acto de aplicación, pues de no proceder en esa forma se correría el riesgo de sobreseer en el juicio en el que se reclame el primer acto de aplicación por haberse presentado la demanda con posterioridad, y después sobreseer en el otro juicio cuya demanda se presentó en primer lugar, por no tratarse del primer acto de aplicación de la ley, lo que se traduciría en indefensión para el quejoso.¹⁴⁶

El artículo 73, fracción IV, dispone:

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

La diferencia entre esta fracción y la anterior, es que en la litispendencia el juicio está en trámite, mientras que en la presente fracción el juicio ya fue fallado con sentencia ejecutoriada. Puede darse el caso de que en el primer juicio se haya obtenido una sentencia de sobreseimiento, en este caso, el sobreseimiento deja expedito el derecho del quejoso para promover nuevo juicio, puesto que, como en el primer juicio no se resolvió nada respecto de la constitucionalidad de tales actos, no existe cosa

¹⁴⁶ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis 2a/J. 100/99. p. 157.

juzgada. Lo anterior lo reforzaremos con una tesis jurisprudencial que transcribiremos al tratar la fracción siguiente.

El artículo 73, Fracción V, señala:

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

Anteriormente, señalamos que se afectan los intereses jurídicos del gobernado cuando se causa un agravio con una norma general o un acto de autoridad y éste cuenta con un derecho subjetivo (legitimación activa), derivado del derecho objetivo, para que se le restablezca en su *status* jurídico. La falta de interés jurídico será causa suficiente para que el juzgador de amparo dicte una sentencia de sobreseimiento. Sobre este particular y el de la fracción anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. SI ESTE NO CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, DEBE SOBRESEERSE POR LA LEY. SIN QUE ELLO IMPIDA AL PROMOVENTE IMPUGNARLA EN LA OPORTUNIDAD EN QUE SE APLIQUE EN SU PERJUICIO. Si el quejoso reclama la inconstitucionalidad de una disposición con motivo de su primer acto de aplicación debe demostrar que lo perjudica; si éste no existe debe decretarse el sobreseimiento por falta de interés jurídico, con fundamento en los artículos 73, fracción V, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo, pero el sobreseimientos en los términos indicados no le impide volver a impugnar la ley o reglamento cuando en realidad se le aplique en su perjuicio.¹⁴⁷

El artículo 73, fracción VI, refiere:

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

¹⁴⁷ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, julio de 1999, Tesis 2a/J. 67/99, p. 104.

Esta fracción se refiere a leyes o reglamentos heteroaplicativos, es decir, aquellos que necesitan de una condición o acto de aplicación para causar perjuicio al particular.

El artículo 73, fracción XII, previene:

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

No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso,

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

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

En este caso, el amparo es improcedente contra reglamentos que han sido consentidos tácitamente al no promover el juicio de amparo dentro del término establecido para ello. Además, señala el caso de las leyes o reglamentos autoaplicativos que ya hemos tratado en puntos anteriores. Finalmente, señala la excepción al principio de definitividad tratándose de leyes o reglamentos, hay que resaltar que si el quejoso decidió agotar el recurso establecido por la norma impugnada, deberá esperar a que se le notifique la resolución que recaiga en el mismo para proceder a ejercer la acción de amparo.

El artículo 73, Fracción XVI, establece:

XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;



Cuando una ley o reglamento ha sido abrogado o derogado en la parte que es violatoria de los derechos del gobernado y con ello cesan todos los efectos, entonces es improcedente la acción de amparo.

El artículo 73, fracción XVIII, destaca:

XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna otra disposición de la ley.

El Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte, en el *Manual del juicio de amparo*, señala que el contenido de esta disposición consiste en que: “existen causas de improcedencia, establecidas por la Carta Magna o por la jurisprudencia, que no encajan en ninguna de las anteriores causales especificadas en el artículo 73 de la Ley de Amparo.”¹⁴⁸

3.6 Autoridades competentes para conocer del juicio de amparo contra reglamentos.

Conforme a lo establecido en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, las leyes y, por consiguiente, los reglamentos se atacan directamente ante el juez de Distrito, la citada fracción señala:

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

¹⁴⁸ Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, 16ª reimpresión a la 2ª ed., México, Editorial Themis, 2001, pp. 64 y 65.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Por su parte, la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, indica:

Art. 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso;

La fracción III del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, dispone:

Art. 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

...III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo.

Las reglas para determinar la competencia se encuentran establecidas en la Ley de Amparo, Capítulo VI, “de la Competencia y de la acumulación”, pero tratándose de leyes autoaplicativas se ha uniformado criterio a través de la jurisprudencia.

En cuanto a leyes (reglamentos) autoaplicativas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

LEYES FEDERALES AUTO APLICATIVAS PARA CONOCER DE AMPARO CONTRA. CORRESPONDE AL JUEZ QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL LUGAR EN QUE LOS DESTINATARIOS DEBAN ACATARLAS. El hecho de que una ley autoaplicativa tenga como característica la de obligar al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, desde el momento en que entra en vigor, sin requerir de un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad, de ninguna manera puede servir de base para que se le identifique con las resoluciones a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, es decir, con aquellas que, por no requerir ejecución material, deben ser conocidas por el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que las dictó, pues es evidente que una ley federal autoaplicativa constituye un acto de sentido amplio que sí amerita ejecución material precisamente en los lugares en que los gobernados deban dar cumplimiento a sus prescripciones.

La circunstancia de que no se requiera un acto posterior de autoridad para que tales leyes adquieran obligatoriedad, no debe conducir a la errónea conclusión de que no necesitan ejecución material, pues las personas que, al momento de la vigencia de la norma, queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación, deben proceder, por propia iniciativa o como consecuencia de una posterior decisión de autoridad, a acatar sus mandatos.¹⁴⁹

En cuanto a reglamentos heteroaplicativos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36, primer párrafo, de la Ley de Amparo, para determinar la competencia de los jueces de Distrito, debe tomarse en cuenta el lugar en donde se trate de ejecutar, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

Cuando se presente una demanda de amparo ante un juez de Distrito especializado por razón de la materia, y el acto reclamado emane de un asunto de ramo diverso de su jurisdicción, debe declarar de plano incompetencia y remitirla con todos sus anexos, sin demora alguna, al juez de Distrito que corresponda, sin resolver sobre su admisión ni sobre la suspensión del acto (artículo 50 de la Ley de Amparo).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.7 La substanciación del juicio.

Cuando un reglamento se impugna a través de amparo indirecto ante el juez de Distrito, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, el procedimiento se ajustará a las reglas que para ello establece la Ley de Amparo.

La demanda de amparo es el primer acto que abre o inicia el proceso de amparo, en el caso de la demanda de amparo indirecto contra reglamentos, ésta debe cumplir con los requisitos que señala el artículo 116 de la Ley de Amparo y que son:

¹⁴⁹ Jurisprudencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN, Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, primera parte, Tesis 2a/J.11

1. Debe presentarse por escrito (en el caso de amparo contra reglamentos).
2. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.
3. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, en el caso del amparo contra reglamentos no existe el tercero perjudicado, excepto en el caso de que se ataque además el acto de la autoridad aplicadora por vicios propios y éste haya sido gestionado por persona o personas en su favor, o que, sin haberlo gestionado tengan interés directo en la subsistencia del acto de aplicación (art. 5. III. c. Ley de Amparo).
4. La autoridad o autoridades responsables, anteriormente señalamos que son autoridades responsables en el amparo contra reglamentos: el Presidente de la República, los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo que lo refrendaron y el Secretario de Gobernación por su publicación, en el caso de que exista autoridad aplicadora, deberá ser señalada a efecto de que rinda su informe sobre el acto de aplicación.
5. Se hará la fijación concreta del reglamento que se impugna, señalando la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la fecha de entrada en vigor, y en su caso, la descripción y fecha en que se tuvo conocimiento del primer acto de aplicación.
6. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas por el reglamento, en el caso de invasión de esferas, deberá señalarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal o el precepto constitucional que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida por los Estados.
7. Los conceptos de violación, consistentes en el análisis razonado del reglamento y de las violaciones que el mismo ordenamiento hace a la Ley Fundamental, en

cualquiera de las tres hipótesis prevista en el artículo 103 de ésta última. Respecto al razonamiento lógico-jurídico que debe realizarse en los conceptos de violación, el doctor Burgoa refiere que es un verdadero silogismo "siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estimen contravenidos, la premisa menor los actos reclamados, y la conclusión, la contrariedad entre ambas premisas."¹⁵⁰

Con la presentación de la demanda se exhibirán sendas copias para las partes y dos para el incidente de suspensión si se pidiere éste y no tuviere que concederse de plano (artículo 120 de la Ley de Amparo).

El juez de Distrito, dentro del término de veinticuatro horas (art.148 L. A.) podrá en el auto inicial admitir la demanda, desecharla (procede recurso de revisión, art. 83. I. L. A.); o mandar aclararla (en un término de tres días, art. 146 L. A.).

En caso de solicitarse la suspensión del acto reclamado, el incidente se tramitará por cuerdas separadas y por duplicado, admitida la demanda de amparo, el juez de Distrito pedirá el informe justificado a la autoridad responsable, correrá traslado al Ministerio Público y hará saber dicha demanda al tercero perjudicado si lo hubiere y señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional (art. 147 de la Ley de Amparo).

Las autoridades responsables rendirán su informe justificado en los términos establecidos para ello, manifestaran si el acto reclamado es cierto o no, expondrán las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del reglamento que se impugne, o en su caso, las causas de improcedencia por las que se deba sobreseer el juicio. Cuando las autoridades no rindan su informe justificado se presumirá cierto el acto reclamado (en el caso de leyes y reglamentos su publicación en el Diario Oficial de la Federación hace prueba plena),

¹⁵⁰ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p. 648.

pero aun cuando no se rinda el informe justificado, en su caso, respecto al acto de aplicación, no significa que el reglamento o acto sean considerados inconstitucionales, sino que el quejoso deberá probar la contravención que la disposición impugnada hace a la Ley Fundamental (art. 149 de la Ley de Amparo).

Respecto a los medios de prueba, la Ley de Amparo señala que serán admisibles toda clase de pruebas (claro, tendiente a lograr que el juez de amparo llegue a una convicción u obtenga una certeza sobre la contravención que se hace a la Ley Fundamental), enfatizando que siempre y cuando las mismas no fueren contrarias a la moral o al derecho (art. 150 de la Ley de Amparo).

Una vez que fueron debidamente emplazadas las partes, que se ha dado a conocer el informe justificado con la anticipación requerida, las pruebas ofrecidas en tiempo y forma hayan sido, en su caso, debidamente preparadas, practicadas y rendidos los dictámenes correspondientes sin que exista causa para su diferimiento, se procederá a la celebración de la audiencia constitucional.

El primer párrafo del artículo 155 de la Ley de Amparo señala: "abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda", en la práctica la sentencia (fallo) que recaiga en dicho juicio, puede dictarse en la misma audiencia o en fecha posterior.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.8 La sentencia.

El Instituto de Especialización Judicial, define a la sentencia como: "la culminación del proceso, la resolución con que concluye el juicio, en la que el juzgador define los derechos y las obligaciones de las partes contendientes."¹⁵¹

En el juicio de amparo pueden recaer tres distintos tipos de sentencia: las que sobreseen sin resolver el fondo del asunto, las que niegan la protección de la Justicia Federal y las que conceden la protección. En el amparo contra leyes o reglamentos, las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal por considerar que la norma impugnada es contraria al texto constitucional se limitará a proteger al particular que promovió el juicio de amparo "en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare" (107. II. Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo).

Los efectos de la sentencia que concede la protección de la Justicia Federal, en el amparo contra leyes, ha sido tratado por Aguilar Álvarez en su interesante obra *El amparo contra leyes*, cuya edición consultada data de mil novecientos noventa, y expone los efectos de las sentencias que conceden el amparo contra una ley de la siguiente forma:

Primera. Se refiere a las personas que por sus conocimientos, condiciones y circunstancias han tenido la oportunidad de impugnar una ley inconstitucional, desde el momento de su promulgación, mediante la justificación del perjuicio que le causa dicha ley. En el supuesto de que obtenga una sentencia favorable a sus intereses, que les ampare y proteja de los actos de autoridad declarados inconstitucionales, tales personas tendrán una "patente de no aplicación de dicha norma", frente a todos los casos de posible aplicación.

Segunda. Comprende a aquellas personas que han interpuesto la demanda de amparo en presencia del primer acto de aplicación de la ley. En todos los casos que las autoridades competentes pretendan aplicar dicha disposición, deberán iniciar el procedimiento de amparo.¹⁵²

¹⁵¹ Instituto de Especialización Judicial de la SCJN, ob. cit., nota 148, p. 141.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La anterior concepción que se tenía sobre los efectos de las sentencias tratándose de leyes, ha sido tratada y definida de manera distinta por la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los siguientes términos:

AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejosos respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de ese acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicio al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una

¹⁵² Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, ob. cit., nota 130, p. 126.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugno como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente en el futuro.¹³³

Las sentencias que sobreesen un juicio de amparo son sentencias declarativas, puesto que se concretan a puntualizar la improcedencia del juicio y en nada modifican el acto o la ley controvertida, de igual manera, las sentencias que niegan el amparo son sentencias declarativas, pues, a pesar de haber agotado el procedimiento, al realizar, el juez de amparo, el estudio del caso constatan su constitucionalidad y su validez, por lo tanto, las autoridades responsables pueden continuar actuando en el mismo sentido. Caso especial, es el de las sentencias que conceden el amparo que son típicas sentencias declarativas y de condena, en donde se deberán volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven, en caso de incumplimiento, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, establece el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo, así como también, establece las hipótesis de rebeldía en que puede incurrir la autoridad, contra la cual se otorga el amparo, para cumplir la sentencia.

3.9 Autoridades que conocen del recurso de revisión en el amparo contra reglamentos.

3.9.1 Contra sentencias de los jueces de Distrito.

Contra las sentencias dictadas por los jueces de Distrito, habiéndose impugnado un reglamento expedido por el Presidente de la República con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución; procede el recurso de revisión, en el caso de que

¹³³ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Tesis P./J. 112/99.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, conocerá de él, la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia, su fundamento es el siguiente:

- a) La Constitución Federal, artículo 107, fracción VIII, inciso a).
- b) La Ley de Amparo, artículo 84, fracción I.
- c) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 21, fracción II, inciso a), es en este ordenamiento, en donde se establece la competencia de la Sala correspondiente para conocer del recurso de revisión tratándose de reglamentos del Ejecutivo, su texto es el siguiente:

Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

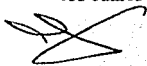
I. ...

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y...

3.9.2 Contra sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

El artículo 158 de la Ley de Amparo, establece como requisito para que proceda el juicio de amparo directo que el acto reclamado sea una sentencia definitiva, laudo o resolución, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y respecto de los cuales no proceda ningún recurso.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La fracción IX del artículo 107 de la Constitución, establece que por regla general las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno, sin embargo, existe una excepción cuando deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, en este caso procederá el recurso de revisión del cual conocerá la Suprema Corte de Justicia.

La fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo señala los casos en que procede el recurso de revisión tratándose de amparo directo, su texto es el siguiente:

Artículo 83. Procede el recurso de revisión:

I... a IV...

V. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.

Posteriormente, el artículo 84, fracción II, establece que es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión en el caso de la Fracción V del artículo 83.

En amparo directo cuando se combate una sentencia de última instancia por estar fundada en una ley, tratado internacional, reglamento del Ejecutivo emitido de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que se estima inconstitucional, el acto reclamado será siempre la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio y el señalamiento de la inconstitucionalidad de la ley, tratado internacional o reglamento, en que se funda el fallo, será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de

la demanda, y el Tribunal Colegiado de Circuito hará la calificación correspondiente en la parte considerativa de la sentencia de amparo (art. 166. V. Ley de Amparo).

Al respecto, el maestro Góngora Pimentel siguiendo al doctor Fix-Zamudio, señala que cuando en el amparo directo los Tribunales Colegiados de Circuito juzgan la constitucionalidad de la norma aplicada: "la contraparte del afectado no está constituida por las autoridades que intervinieron en el procedimiento formativo de la ley, sino el juez común, que en concepto del quejoso aplicó una disposición anticonstitucional. Se trata de un control de constitucionalidad de leyes, por vía de excepción."¹⁵⁴

Finalmente, la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que tratándose de reglamentos señalados en el citado artículo será competente la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia, la que conozca del recurso de revisión, el comentado numeral indica:

Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

I... a II...

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales Colegiados de Circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional, y ...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁵⁴ Góngora Pimentel, Genaro, ob. cit., nota 137, p. 29.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.10 Las normas generales y el Proyecto de la Nueva Ley de Amparo.

El diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, invitó a la comunidad jurídica nacional a formular propuestas para la elaboración de una nueva Ley de Amparo, con la finalidad de perfeccionar la institución del juicio de amparo.

Conjuntamente, la Suprema Corte de Justicia constituyó la Comisión de Análisis de propuestas para una Nueva Ley de Amparo, integrada por los siguientes juristas: Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, César Esquinca Muñoa, Héctor Fix-Zamudio, Javier Quijano Baz, Manuel Ernesto Saloma Vera y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

La importancia de destacar el tratamiento que da el Proyecto de la Nueva Ley de Amparo a las normas generales, es conocer la propuesta que tiene un sector de la comunidad jurídica para lograr un mejor control constitucional de éstas.

Comenzaremos por determinar el contenido del concepto *normas generales*, término que se utiliza de manera generalizada en el proyecto, el artículo 106 del Proyecto de Ley de Amparo (que es el homólogo del artículo 114 de la actual Ley) señala lo que se entiende por normas generales, su redacción es la siguiente:

Artículo 106. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales:

- a) Las derivadas de un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en cuanto se reclamen vicios en dicho procedimiento;
- b) Los tratados internacionales;
- c) Las leyes federales;
- d) Las constituciones de los estados y el estatuto orgánico del Distrito Federal;
- e) Las leyes de los estados y del Distrito Federal;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- f) Los reglamentos federales; y
- g) Los reglamentos locales;
- h) ...

El precepto anterior, incorpora dentro del concepto de normas generales a los reglamentos federales y locales de forma general, un punto de comparación respecto al contenido que da un ordenamiento vigente, al término de normas generales, lo encontramos en el artículo 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, su texto es el siguiente:

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno.

I. ...

II. ...

- a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiere impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

En este caso, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no incorpora dentro del concepto normas generales a los reglamentos, refiriéndose a ellos en el artículo 21, dentro de las competencias de las Salas, por lo tanto, el tratamiento que da a los reglamentos es distinto al del Proyecto de la Nueva Ley de Amparo, ambos relacionados directamente con el juicio de amparo.

De manera general, señalaremos el tratamiento que da a las normas generales el Proyecto de Ley de Amparo:

- a) El plazo para presentar la demanda es de treinta días, el precepto contiene excepciones, pero tratándose de normas generales autoaplicativas el plazo será de cuarenta y cinco días (artículo 16, fracción I, del Proyecto de Ley de Amparo).



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

- b) Tratándose de normas generales opera la excepción al principio de definitividad, quedando a juicio del quejoso agotar el recurso que prevé la norma general, o ir directamente al juicio de amparo (artículo 59, fracción X, del Proyecto de Ley de Amparo).
- c) Opera el principio de relatividad de las sentencias, pero señala que en el caso de que proceda la declaración general respecto de normas generales se aplicarán las disposiciones del Título Cuarto (artículo 71 del Proyecto de Ley de Amparo).
- d) Es competente la Suprema Corte de Justicia, para conocer del recurso de revisión, cuando se hayan impugnado en amparo indirecto normas generales por estimarlas inconstitucionales o hayan establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución; de igual manera, respecto de los amparos directos que decidan sobre la constitucionalidad de la norma general aplicada (artículo 81, fracciones I y II, del Proyecto de Ley de Amparo).
- e) Procede el amparo indirecto, respecto de las normas generales contenidas en el artículo 106 del Proyecto de Ley de Amparo antes citado y que daremos por reproducido.
- f) El Título Cuarto, Capítulo IV, Declaración General de Inconstitucionalidad o de Interpretación Conforme, establece:

Artículo 232. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establezca jurisprudencia por reiteración [tres sentencias en un mismo sentido] en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a hacer la declaratoria general correspondiente.

En este caso, las declaraciones no serán retroactivas, salvo en materia penal, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, en el Diario Oficial de la



Federación y en el órgano oficial en el que se haya publicado la norma general respectiva (artículo 234 y 235 del Proyecto de ley de Amparo).

4. Tesis del maestro Juventino V. Castro sobre la jurisprudencia limitada.

El doctor Juventino V. Castro, en su obra "*El artículo 105 Constitucional*", indica de forma muy interesante el alcance limitado que tiene la jurisprudencia al ser obligatoria sólo para: "el Poder Judicial Federal, o los Poderes Judiciales del Distrito Federal y de los Estados, -y algunos tribunales administrativos-, pero de ninguna manera para los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal."¹⁵⁵

En efecto, como lo señala el doctor Castro, el artículo 94 constitucional en su párrafo séptimo establece: "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción o modificación."

La Ley de Amparo es el ordenamiento jurídico que señala la forma en que se constituirá la jurisprudencia e indica los órganos jurisdiccionales para los cuales es obligatoria, así el primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, dispone: "La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de las que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales." Por su parte, el artículo 193

¹⁵⁵ Castro y Castro, Juventino, ob. cit., nota 47, p. 46.

señala que la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para: "los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales."

Más adelante, el doctor Juventino V. Castro, expone:

Los efectos decretados en las ejecutorias de amparo, como ya lo hemos examinado, benefician o afectan únicamente a las partes que litigaron en el juicio de amparo. Cuando un criterio obligatorio se impone mediante jurisprudencia, el criterio concreto de las sentencias se convierte en *crucero general*, pero para *ciertas* autoridades. [más adelante señala] Pero no resulta tan fácil de explicar la razón por la cual no es obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en tratándose de actos y reglamentos dictados por los Poderes Ejecutivos, Federal y Locales. La falta de obligatoriedad que se establece en nuestra actual legislación de amparo, significa de hecho que los ejecutivos pueden insistir en reglamentaciones declaradas inconstitucionales y apartarse de un sistema apegado a nuestra Constitución, a pesar de los criterios contrarios *-obligatorios para los tribunales-*, contenidos en la jurisprudencia del Más Alto Tribunal de la República [finalmente concluye] La obligatoriedad parcial de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, se traduce en un *control trunco de la constitucionalidad* en nuestro sistema.¹³⁶

El Poder Ejecutivo Federal tiene encomendada la función administrativa, para el desempeño de la actividad administrativa se adoptan las formas de organización para ello previstas, tanto por la Constitución en el artículo 90, como por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de esta manera se crean los órganos necesarios en las distintas ramas que la conforman y que podrán actuar dentro de su ámbito legal de competencias que les confiere la ley, y que pueden tener dentro de sus facultades el realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera jurídica de los particulares, para este tipo de autoridades administrativas no es obligatoria la jurisprudencia, cuando estas autoridades en su desempeño administrativo aplican un reglamento administrativo y existe jurisprudencia en que ha sido declarado inconstitucional pueden insistir en su aplicación, puesto que la jurisprudencia no les es obligatoria, y sólo para aquellos

¹³⁶ Ibidem, pp. 46 y 49.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

governados que tengan conocimiento de la jurisprudencia o que logren oportunamente apreciar que el reglamento es contrario a la Ley Fundamental podrán combatir el acto que en ellos se funde.

En un Estado de derecho todas las autoridades deben ajustar sus propios actos a la Constitución, ningún acto inconstitucional puede tener vida jurídica, con mayor razón habremos de pensar en la importancia que aquél reviste cuando se trata de una ley expedida por el Poder Legislativo o de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo.

Una propuesta que puede solucionar el problema de la jurisprudencia limitada en cuanto a leyes y reglamentos se refiere, es la que hacen algunos autores que han considerado que la relatividad de las sentencias en el amparo contra leyes, se traduce en un estado de excepción para algunos gobernados que han atacado oportunamente la ley, y que la mayoría de los destinatarios tendrán que soportar los efectos de la norma inconstitucional, estos autores han propuesto que cuando a través del juicio de amparo se ataque una ley o reglamentos y del estudio de su constitucionalidad se encuentre que es contraria a la Ley Fundamental, la declaración de inconstitucionalidad que se haga tenga efectos generales; algunos de los referidos autores son:

Aguilar Álvarez, en su obra *El amparo contra leyes*, establece:

Nuestra proposición va dirigida a depurar nuestro sistema de amparo, pudiendo establecerse el absoluto respeto que la jurisprudencia merece como fuente formal del derecho y, de esta forma, cumplir con el propósito de Tocqueville menciona: las leyes inconstitucionales caerán a golpe redoblado de jurisprudencia. Así pues, en concreto, proponemos lo siguiente:

Quando se hayan resuelto la inconstitucionalidad de una ley en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante las Salas, en cinco ejecutorias seguidas en un mismo sentido y con la aprobación, por lo menos, de 14 ministros [ocho después de las reformas] en el pleno y cuatro a las Salas, esta resolución se turnará al ejecutivo con el objeto de que ordene



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, a fin de que no vuelva a aplicarse esa disposición.¹⁵⁷

El doctor Miguel Carbonell, en su obra *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, señala:

...una anomalía del juicio de amparo mexicano es que las resoluciones del Poder Judicial Federal que declaran inconstitucional una norma de carácter general –ley, reglamento, tratado– no tienen efectos *erga omnes*, sino que solamente protegen a la parte que solicitó el amparo, con lo cual existen leyes federales que, a pesar de que han sido declaradas cientos y tal vez miles de veces inconstitucionales por los jueces federales, siguen siendo aplicadas: or las autoridades administrativas ante la complaciente indiferencia del Poder Legislativo.¹⁵⁸

El doctor Juventino V. Castro, en su obra *El artículo 105 constitucional*, comenta:

Si la alegación del quejoso en un amparo contra leyes es fundada, si el Más Alto Tribunal de la República advierte imperativamente que una ley es *inconstitucional*, al procesar esta se le plantea la alternativa de anularla, invalidarla, o simplemente resolver que por ser inconstitucional no se le debe aplicar al concreto quejoso que litigó. Nuestro actual sistema opone por esta última alternativa; nosotros encarecemos a la primera: *criterio anulante*.

Para eso alego, -alegamos-, (la norma jurídica en general) es por esencia *gen. ral, impersonal y abstracta*. [más adelante concluye] Bajo esta perspectiva tendríamos que llegar a la lógica conclusión de que esa ley no es general ni es abstracta porque se *precisa individualmente* a aquellas personas que no deben de acatarla, sosteniéndose además que los demás si deben someterse a esa norma que contradice a la Ley Fundamental del país.¹⁵⁹

Un punto de vista práctico, que nos puede permitir precisar mejor el problema, es el que experimentó el maestro Góngora Pimentel y que comparte de la siguiente forma:

¹⁵⁷ Aguilar Áyafez y de Alba, Horacio, ob. cit., nota 130, p. 155.

¹⁵⁸ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001, pp. 154 y 155.

¹⁵⁹ Castro y Castro, Juventino, ob. cit., nota 47, pp. 32 y 34.

En los años felices en que trabajaba como secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia, adscrito al Tribunal Pleno, proyectando sentencias de amparo en revisión contra leyes federales y locales de todo el país, recuerdo que en mis archivos guardaba los precedentes dictados y aprobados por el Tribunal, por Estados. Indiscutiblemente, del Estado que más, pero mucho más amparos contra leyes llegaban, eran del Estado de Nuevo León.

Pienso que el juicio de amparo contra leyes, es promovido por los ciudadanos de la República que más cultura tienen, pero también un nivel económico más alto, características que casi siempre van unidas.¹⁶⁰

Un punto de vista encontrado con la postura de los autores antes citados, es el del doctor Burgoa, en su obra *El juicio de Amparo*, expone:

Tratándose de la *impugnación de leyes secundarias por su inconstitucionalidad*, el citado principio [de relatividad] responde a una necesidad jurídico-política. En efecto, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, *erga omnes*, tal declaración implicaría la derogación o abrogación de ésta. El órgano jurisdiccional de control asumiría, entonces, el papel de legislador, excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, provocándose de esta manera no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial. Esta situación no podría subsistir por mucho tiempo, ya que los órganos legislativos se aprestarían a remediarla mediante la supresión de la facultad que, para declarar la inconstitucionalidad de leyes, tuviesen los órganos jurisdiccionales de control.¹⁶¹

Como marco de referencia podemos señalar que la concepción que Kelsen tenía respecto al Tribunal Constitucional era la de un "legislador negativo"¹⁶², pero como además refiere Schmitt: "toda instancia que pone fuera de duda y resuelve auténticamente el contenido dudoso de una ley, realiza de manera efectiva, una misión de legislador, y si resuelve de modo indudable el contenido dudoso de una ley formulada en la Constitución, procede como legislador constitucional."¹⁶³

¹⁶⁰ Góngora Pimentel, Genaro, ob. cit., nota 137, p. 24.

¹⁶¹ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p. 277.

¹⁶² Cf. Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 65.

¹⁶³ Citado por Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 174. (Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución* pp. 90 y 93).

Por otra parte, desde fines de mil novecientos noventa y cuatro se instauró la acción de inconstitucionalidad y es a través de este medio de control constitucional que la Suprema Corte de Justicia realiza un control de tipo abstracto y en caso de encontrar que la ley impugnada es contraria a la Constitución sus efectos son generales, *erga omnes*.

Además, consideramos que tratándose del amparo contra reglamentos el argumento no es tan sólido, la función principal del Poder Legislativo es la de (legislar) expedir leyes, en cambio, la facultad reglamentaria es un instrumento entre otros más que le otorga la Constitución al titular del Ejecutivo para cumplir con su función administrativa, incluso resaltamos en el capítulo anterior que la Segunda Sala en tesis jurisprudencial ha señalado que el Presidente al expedir reglamentos no expresa la voluntad general como lo hace el Congreso de la Unión al recoger la voluntad de los representantes del pueblo al expedir las leyes, por consiguiente, el reglamento sólo es el complemento ejecutivo de esa voluntad, por lo tanto, consideramos que una vez que se establezca la contradicción de un reglamento administrativo a la Constitución y se constituya el criterio como jurisprudencia firme se puede proceder a realizar la declaración general de inconstitucionalidad con efectos generales.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO V

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LAS CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES

1. Integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conforme al artículo 94 de la Ley Fundamental “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito”, de acuerdo con este precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye el máximo de los órganos integrantes del Poder Judicial Federal.

Actualmente, este Máximo Tribunal de Justicia se encuentra integrado por once ministros, de los cuales uno es su presidente. Los ministros tienen un periodo de duración en su encargo de quince años, salvo las excepciones que marca la Carta Magna y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Su renovación es de manera escalonada y deben cumplir cada uno con los requisitos que señala el artículo 95 de la Constitución Federal.

Para nombrar a los ministros, el Presidente de la República someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se realizará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro de un plazo improrrogable de treinta días. En el supuesto de que la Cámara de Senadores no resolviera dentro de este plazo la designación de ministro, ocupará este cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. Sin embargo, en el caso de que la terna propuesta por el Presidente de la Nación sea rechazada por el Senado, aquél someterá una nueva terna, en los términos citados en líneas arriba. Y, si esta segunda terna fuera rechazada

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

de nuevo por la Cámara de Senadores, ocupará el cargo la persona que dentro de dicho tema, designe el Presidente de la República (artículo 96 de la Constitución Federal).

En términos del artículo 100 de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia elabora en cada ejercicio su presupuesto para que junto con el que recibe del Tribunal Electoral y el del Consejo de la Judicatura Federal sean enviados por su presidente para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; su administración está a cargo de su presidente, el artículo 97, cuarto párrafo, establece que corresponde a la Suprema Corte de Justicia nombrar y remover a su secretario y demás funcionarios y empleados, por su parte, la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, dispone que los conflictos que se susciten entre la Suprema Corte y sus empleados serán resueltos por esta última, todo lo anterior, nos permite determinar la autonomía financiera, administrativa y de organización con que cuenta el Más Alto Tribunal de la República para dictar sus fallos.

La Suprema Corte de Justicia funcionará en Pleno o en Salas, de los once ministros que componen el Tribunal Pleno se requiere de un quórum de siete miembros para poder funcionar, sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, excepto en el caso contemplado en el artículo 105 constitucional, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en el que se requiere de un quórum de al menos ocho ministros pudiendo ser tomadas las resoluciones por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tengan efectos generales, deberán ser aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. Los ministros sólo pueden abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto, cuando un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo (artículo 4º y 7º LOPJF).

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia también funciona en dos Salas integrada cada una por cinco ministros, el Presidente de la Suprema Corte no integra Sala, éstas se encuentran especializadas por materia que se determina mediante acuerdos

generales tomados por el Pleno de la Suprema Corte, para que cada una de las Salas de este Alto Tribunal pueda sesionar se necesita el quórum de por lo menos cuatro ministros. Sus resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de los ministros presentes, ya sea que las resoluciones sean tomadas por unanimidad o mayoría de votos de los miembros presentes, éstos no podrán abstenerse de votar, sino cuando surja alguna causa de impedimento legal o bien cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto de que se trate (artículo 11. IV, 15 y 17 LOPJF).

2. Fundamento legal para conocer de la acción de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales.

El primer fundamento legal que atribuye a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento exclusivo de las controversias constitucionales y de la acción de inconstitucionalidad lo contiene la fracción IV del artículo 104 de la Constitución Federal, más adelante, el artículo 105 establece que será este órgano el que conozca de ambas acciones en los términos que señala la ley reglamentaria, por su parte, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer artículo, confirma la competencia de la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 10, fracción I, señala que será la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno la que conocerá "de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el capítulo anterior, hemos señalado que el juicio de amparo contra reglamentos constituye el medio de control constitucional con que cuenta la persona individual o colectiva, que actúa al sufrir un agravio personal y directo, para impugnar los reglamentos administrativos que son contrarios a la Ley Fundamental y cuyos efectos se reducen al caso concreto (*inter partes*). A continuación expondremos a la acción de inconstitucionalidad que constituye un medio de control constitucional de tipo abstracto, desligado del caso concreto y de todo interés particular de los sujetos legitimados y cuyos efectos son generales (*erga omnes*), para posteriormente, analizar la propuesta que tienen algunos juristas de incorporar la impugnación de los reglamentos administrativos a este medio de control.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3. Objeto de la acción de inconstitucionalidad.

3.1 Leyes Federales.

El objetivo de la acción de inconstitucionalidad consiste en plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Fundamental. Esto lo establece el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, en este caso, el contenido del término normas generales se ve precisado en los distintos incisos que integran la mencionada fracción y que abordaremos en este apartado.

Arteaga Nava ha sostenido que, por medio de la acción de inconstitucionalidad, no pueden impugnarse las reformas constitucionales: ni la genérica del artículo 135 constitucional, ni las especiales establecidas en las fracciones I, III, IV y V del artículo 73, "que son obra exclusiva del Congreso de la Unión sin el concurso de las legislaturas de los Estados"¹⁶⁴. Y ello, a juicio del autor, porque "una vez que concluye el proceso legislativo, forman parte integrante de la Constitución a pesar de que, como se ha dicho,

¹⁶⁴ Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el caso Tabasco*, México, Grupo Editorial Monte Alto, 1996, p. 53.

son obra del Congreso de la Unión. Lo mismo puede afirmarse por lo que toca a las normas de naturaleza transitoria que regulan la entrada en vigor de las reformas constitucionales.¹⁶⁵ De la misma forma lo expone Enrique Reyes¹⁶⁶.

En el caso del artículo 135 constitucional que contiene la forma en que puede ser reformada o adicionada la Constitución ha sido objeto de diversos estudios para tratar de determinar la posibilidad de controlar el quehacer del poder reformador, en el sentido, de establecer si la reforma constitucional ha cumplido los requisitos que el constituyente originario ha querido que se respeten por el poder reformador (constituyente permanente) para reformarla o adicionarla, es decir, un control constitucional de carácter formal. Frente a este control de constitucionalidad de carácter formal, se plantea la posibilidad de otro de carácter material, es decir, en cuanto al fondo o contenido mismo de la reforma. El doctor Carbonell cita algunos autores que tratan el tema, de entre éstos elegimos al siguiente: "Para Góngora Pimentel, el juicio de amparo es el instrumento idóneo para controlar la actividad del poder reformador de la Constitución, el cual – según el autor– se encuentra sometido a límites solamente formales pero no materiales"¹⁶⁷, veamos el punto de vista del doctor Carbonell "En mi opinión, ambos límites se encuentran presentes, si bien de forma implícita, en la Constitución mexicana. Por lo tanto, el órgano encargado de controlar el poder reformador de la Constitución puede desde luego realizar un control procedimental, pero también, en algunos supuestos muy puntuales, podría llevar a cabo un control material o de fondo."¹⁶⁸

Respecto a la reformas especiales que señala Arteaga Nava, el doctor Carbonell sólo señala la que se encuentra regulada en el artículo 73, fracción III, y que indica, sólo sirve para modificar el capítulo territorial de la Constitución¹⁶⁹, cabe señalar, que las fracciones I y IV contienen disposiciones territoriales y la V se refiere a la residencia de los Poderes de la Unión.

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Reyes Reyes, Pablo Enrique, ob. cit., nota 10, pp. 156-158.

¹⁶⁷ Carbonell, Miguel, ob. cit., nota 158, p. 260.

¹⁶⁸ Ibidem. p. 261.

¹⁶⁹ Cfr. Ibidem, p. 253.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aparte del caso antes señalado, algunos autores¹⁷⁰ han coincidido en señalar que, tratándose de leyes federales, son materia de las acciones de inconstitucionalidad las leyes expedidas formalmente por el Congreso de la Unión, tanto para la federación como para las que apruebe para el Distrito Federal, con lo cual quedan excluidas:

- a) Las normas con fuerza de ley que expida el Ejecutivo en las hipótesis contenidas en el artículo 49 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 29 (situaciones de emergencia: casos de perturbación grave de la paz pública o grave conflicto para la sociedad) y 131 (algunos aspectos relacionados con el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional).
- b) Las disposiciones que emita el Consejo de Salubridad General, de naturaleza general y de carácter obligatorio, en ejercicio de la atribución que para él deriva de la base primera de la fracción XVI del artículo 73.
- c) Ciertos actos que realiza el Congreso de la Unión, las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas y la Comisión Permanente como son: los decretos, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la declaración de haber desaparecido los poderes de un Estado, la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

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

¹⁷⁰ Nota: Arteaga Nava, Elisur, ob. cit., nota 164, pp. 53-55. Por otra parte, Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, pp. 136-139. Por último, Reyes Reyes, Pablo Enrique, ob. cit., nota 10, pp. 148-161.

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.¹⁷¹

Tratándose de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión están legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados (inciso a), el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores (inciso b) y el Procurador General de la República (inciso c).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁷¹ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, Tesis P./J. 22/99, p. 257.

3.2 Tratados internacionales.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada por el Estado Mexicano el 23 de mayo de 1969, y que forma parte de los trabajos de codificación de la Organización de las Naciones Unidas, señala en su artículo segundo: "se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."¹⁷²

Conforme al artículo 89, fracción X, de la Constitución, es facultad del Presidente la de celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado con fundamento en el artículo 76, fracción I, por último, el artículo 133, indica que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión", lo anterior, constituye el marco constitucional que regula a los tratados. Un segundo ordenamiento es la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

De acuerdo al artículo 105 constitucional, fracción II, incisos b), y c), los tratados internacionales son objeto de la acción de inconstitucionalidad, estando legitimados para ejercer la acción, el treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado y el Procurador General de la República.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁷² Méndez Silva, Ricardo, "Tratados internacionales", *Diccionario jurídico mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 3149.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.3 Leyes locales.

La supremacía constitucional garantiza que todas las leyes, sean éstas de carácter federal o local, deban ser producidas de conformidad con la Ley Fundamental en todos los principios dogmáticos y orgánicos que la misma contenga.

El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución, establece que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse por "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", además, el inciso c), legitima al Procurador General de la República. Un primer punto, en el orden local, es determinar la procedencia de impugnación, en la vía procesal en estudio, de las constituciones locales, en este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES. A1. SER ESTAS, NORMAS DE CARACTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA INSTITUCIÓN 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, comprendiendo 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 puedan 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 a 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 sí procede la vía de referencia.¹⁷³

Por otra parte, quedan excluidos de la impugnación de la acción de inconstitucionalidad los reglamentos autónomos que los gobernadores de los Estados puedan emitir en ejercicio de las facultades que les hayan podido ser otorgadas por sus respectivas constituciones locales.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.4 Leyes locales del Distrito Federal.

El Distrito Federal es una entidad federativa más dentro de la Federación, aunque con una estructura jurídica y política que lo distinguen de los Estados, es la sede o lugar de residencia de los Poderes de la Unión. Actualmente, su gobierno está a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, a éstos no se les ha dado el rango de poderes por la razón de que están sujetos a un Estatuto de Gobierno que expide el Congreso de la Unión y no a una constitución que los habitantes se den a través de sus representantes, dicho ordenamiento tiene idéntico valor jerárquico al de las leyes federales. El Distrito Federal ha sido objeto de distintas reformas a partir de 1987, algunas de éstas han cambiado las facultades del órgano legislativo de carácter local, en un inicio se creó la Asamblea de Representantes que sólo tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, pero a partir de las reformas de 1993 se le otorgaron nuevas facultades legislativas, las cuales fueron ampliadas por reformas de 1996, además de que se sustituyó su denominación por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹⁷³ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, Tesis P./J. 16/2001, p. 447.

La estructura y funcionamiento del Distrito Federal se encuentra prevista en el artículo 122 de la Constitución Federal, en el primer párrafo establece que: "su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local", en los términos del mismo precepto. Por otra parte, se dispone, en el apartado A, fracción I, del artículo antes citado, que corresponde al Congreso de la Unión "legislar en lo relacionado al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa". La Base Primera, del mismo artículo, indica la forma en que estará integrada la Asamblea Legislativa y las materias de su competencia.

El artículo 105 constitucional, fracción II, inciso e), señala que podrá ejercitarse la acción de inconstitucionalidad por "el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea", por otra parte, el inciso c), legitima activamente al Procurador General de la República para impugnar dichas leyes en la misma vía procesal.

3.5 Leyes electorales federales.

Al suprimirse por la reforma de 1996 la exclusión de la materia electoral, la acción de inconstitucionalidad se convierte en la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución. Las leyes electorales no van a tener una regulación especial respecto de las demás leyes, federales o estatales, sino que son impugnables en los mismos términos que éstas, con excepción de la legitimación específica de los partidos políticos, por lo tanto, sólo cuando nos encontremos ante una ley en materia electoral existirá la legitimación específica adicional de los partidos políticos.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El artículo 105, fracción II, último párrafo, indica que las leyes electorales, tanto de la Federación como de los Estados, habrán de estar promulgadas y publicadas al menos con noventa días de antelación al inicio del proceso electoral.

Respecto de las leyes electorales federales están legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad: el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados (inciso a), o del Senado (inciso b), así como el Procurador General de la República (inciso c) y los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (inciso f).

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

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 contena 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.

3.6 Leyes electorales locales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Quando las disposiciones electorales que se impugnan son de ámbito estatal o local, estarán legitimados no sólo los partidos registrados ante el Instituto Federal Electoral, sino también los partidos con registro estatal, si bien en este último caso, sólo

¹⁷⁴ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, Tesis P./J. 27/99, p. 253.

respecto de las leyes expedidas por el órgano legislativo del Estado que le otorgó el registro, por ello, respecto de las leyes electorales locales están legitimados tanto el Procurador General de la República (inciso c), como el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo del Estado que aprobó la norma (inciso d), además de los partidos políticos con registro en dicho Estado y también los registrados ante el Instituto Federal Electoral (inciso f).

Respecto de las leyes electorales del Distrito Federal que expida la Asamblea Legislativa con fundamento en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso f), en donde además, señala que en las elecciones del Distrito Federal "sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional", por consiguiente, de acuerdo con la fracción II del artículo 105 constitucional estarán legitimados: el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa (inciso e), el Procurador General de la República (inciso c) y los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.

4. La legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.1 Fracciones de órganos legislativos.

Del análisis de los distintos incisos que integran la fracción II del artículo 105 constitucional, se puede concluir que se limita la legitimación activa para ejercer la acción de inconstitucionalidad a: grupos minoritarios del Poder Legislativo, Procurador General de la República y a los partidos políticos.

Los poderes legislativos, son órganos plurales integrados por representantes electos popularmente que desarrollan distintas funciones, siendo la más importante la función legislativa que se realiza de una manera deliberante, por ello, la discusión sobre la conveniencia de una ley es indispensable para lograr un consenso y poder aprobar la misma.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En la acción de inconstitucionalidad se legitima a los grupos minoritarios de los poderes legislativos, como son:

- a) Primero, 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 aparece limitada sólo a las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, si bien, en el caso de los Senadores también se les reconoce legitimación respecto de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano (105. II. a, b).
- b) Segundo, se reconoce legitimación al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto de leyes aprobadas por el órgano legislativo al que en cada caso pertenezcan (105. II. d, e).

La finalidad de esta legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad la encontramos en la iniciativa de ley de 1994, la cual expone:

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.¹⁷⁵

Por lo tanto, la protección de las minorías es el principio al que se trata de responder mediante esta legitimación, en este sentido, se han realizado algunos señalamientos que podrían dificultar cumplir con tal objetivo, como son:

¹⁷⁵ Iniciativa de Reformas al Poder Judicial de la Federación, publicada en *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 1, enero-abril de 1995.

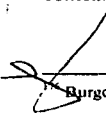
a) Primero, el doctor Burgoa señala: "En la realidad política de México difícilmente se lograría completar el porcentaje humano al que aluden tales disposiciones en vista del predominio de los miembros del Partido Revolucionario Institucional en los cuerpos legislativos aludidos"¹⁷⁶. Es de destacar que, en la actualidad, se ha iniciado un proceso hacia un mayor pluralismo político y un fortalecimiento de los partidos de oposición.

b) Segundo, puede darse el caso de que ese porcentaje del treinta y tres por ciento represente un porcentaje mayor que aquel con el que se aprobó la ley impugnada puesto que el quórum exigido para quedar válidamente constituidas las Cámaras es de más de la mitad del número total de sus miembros, y la mayoría requerida para aprobar las leyes se fija por relación a los representantes presentes.

Por último, en cuanto a la forma de comparecer a juicio, la parte demandante habrá de designar, en la instancia inicial, como representantes comunes a dos o más de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. En caso de que no se designaren representantes comunes, el presidente de la Suprema Corte lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos (artículo 62 LR 105).

4.2 Procurador General de la República.

La legitimación que se concede al Procurador es la más amplia de las contempladas en la fracción II del artículo 105 constitucional, toda vez que se le


Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p. 249.

reconoce legitimación para impugnar tanto las leyes federales, las estatales, las del Distrito Federal y los tratados internacionales.

El artículo 102, apartado A, tercer párrafo, de la Constitución, señala que: "el Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105", al respecto, Arteaga Nava indica: "esto quiere decir sólo que todo escrito debe ser suscrito directamente por él y no por sus agentes; no puede ser entendido en el sentido de que tenga que presentarse en toda diligencia y actuación en forma personal y directa."¹⁷⁷


En las acciones de inconstitucionalidad, independientemente de que el Procurador General de la República es uno de los titulares de la acción, cuando quienes la ejercitan son otros, la Ley Reglamentaria obliga a darle vista a fin de que por escrito formule su pedimento (artículo 66 LR 105).

La designación del Procurador General de la República por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, así como el régimen de remoción libre, por parte del Ejecutivo, ha sido señalado por algunos autores como un obstáculo para que pueda interponer la acción de inconstitucionalidad, especialmente respecto a las leyes del Congreso y los tratados internacionales. El doctor Burgoa señala, respecto al Procurador General, que:

Este funcionario, por depender directamente del Presidente de la República, no se atreverá nunca, salvo que su superior jerárquico lo ordene, a ejercitar la aludida acción, ya que el titular del Poder Ejecutivo Federal, al promulgar la ley que se considere inconstitucional en el ámbito de la Federación, se habría adherido a ella, lo que sería incongruente con la impugnación que formulara su inferior jerárquico, máxime si las disposiciones que se supongan inconstitucionales forman parte de un tratado internacional celebrado por el Presidente con la aprobación del Senado.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Arteaga Nava, Elisur, ob. cit., nota 164, p. 22.

¹⁷⁸ Burgoa, Ignacio, ob. cit., nota 8, p. 249.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por su parte, el Ministro Juventino V. Castro expone:

- Es importante hacer notar que la legitimación activa [del Procurador General], -la legitimación para impugnar-, respecto de leyes federales, se considera que resulta al menos incongruente respecto de las dictadas por iniciativa del Ejecutivo Federal, o en relación a los tratados firmados por él, lo cual podría entenderse que es una oposición respecto a lo pactado por su jefe, puesto que -artículo 102 constitucional-, el Ejecutivo Federal lo designa y lo remueve libremente.¹⁷⁹

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4.3 Partidos políticos.

Con las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996, se adicionó el inciso f) a la fracción II del artículo 105, con lo cual se legitima a los partidos políticos para promover la acción de inconstitucionalidad únicamente cuando se trata de leyes en materia electoral.

Los partidos políticos que hagan uso de su legitimación habrán de hacerlo a través de sus dirigencias, cuando se trate de partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral podrán interponer la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales tanto federales como estatales. En el caso de partidos políticos con registro estatal sólo podrán impugnar leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

5. Efectos de la admisión de la acción.


El artículo 105, fracción II, de la Constitución, dispone que: "las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la

 ¹⁷⁹ Castro y Castro, Juventino, ob. cit., nota 47, p. 130.

fecha de publicación de la norma". Por su parte, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria del mismo precepto, establece que el término para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional haya sido publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Es importante destacar que la Constitución y la Ley Reglamentaria precisan que se debe tomar como base para el cómputo de los treinta días la fecha de la publicación de la ley y no la de su entrada en vigor.

La admisión de la acción de inconstitucionalidad no tiene nunca efectos suspensivos sobre la vigencia de la ley, que sólo podrá quedar afectada por una sentencia sobre el fondo y estimatoria de la inconstitucionalidad de la ley, pero no por la mera procedencia de la acción, así lo establece, el artículo 64 de la Ley Reglamentaria, que señala: "La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada".

El último párrafo del artículo 69 de la Ley Reglamentaria dice: "Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en el artículo 37 y 38 de esta ley". Por su parte, el artículo 37 es el que dispone que la Suprema Corte, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, resolver el aplazamiento de uno o varios juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto no se resuelva la controversia constitucional, en este caso, por el reenvío que hace la ley se aplica este artículo a las acciones de inconstitucionalidad siempre y cuando se trate de la impugnación de las mismas normas. En este caso, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo.


**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6. Las sentencias en la acción de inconstitucionalidad.

6.1 Quórum y mayoría exigidos para la declaración de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad, para que una ley pueda ser declarada inconstitucional, se requiere el voto favorable de ocho ministros, sobre un total de once, es decir, no basta con una mayoría simple, sino que es necesario que exista en el Pleno una mayoría reforzada, lo anterior, únicamente en el caso de que estén presentes todos los ministros, porque como lo hemos señalado en puntos anteriores, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación admite que el Pleno quede constituido, para efectos de dictar una sentencia en una acción de inconstitucionalidad, con un quórum al menos de ocho ministros, en este caso se requerirá la unanimidad para declarar la inconstitucionalidad de la ley.

Ha sido objeto de reflexión, la mayoría reforzada que se exige a los ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para que puedan declarar la inconstitucionalidad de una ley, ya que es superior a la mayoría simple por la que razonablemente resuelven los órganos jurisdiccionales colegiados, en este sentido, el doctor Brage cita a Kirchhof y señala: "la jurisdicción, a diferencia del legislador, decide no por autoridad de la mayoría, sino porque se inviste de la autoridad de lo justo."¹⁸⁰

6.2 Sentencias estimatorias.

El artículo 72 de la Ley Reglamentaria establece los casos en que la sentencia ha de considerarse estimatoria al señalar: "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por

 ¹⁸⁰ Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 218.

cuando menos ocho votos". La sentencia estimatoria produce el efecto de declarar la invalidez de la norma con efectos generales.

Por otra parte, el artículo 44, segundo párrafo, 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."

6.3 Sentencias desestimatorias.

En relación a las sentencias desestimatorias comenzaremos citando a Brage Camazano que refiere: "para que la sentencia interpretativa (desestimatoria) sea vinculante en México habrá de ser una sentencia aprobada con el voto de ocho ministros al menos, es decir, la misma mayoría cualificada que se requiere para aprobar una sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad."¹⁸¹

El artículo 73 de la Ley Reglamentaria indica que en las acciones de inconstitucionalidad " las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley". Por su parte, el artículo 43, dispone:

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 éstos federales o locales.

El Ministro Juventino V. Castro, haciendo referencia expresa al artículo 43 de la Ley Reglamentaria, señala lo siguiente:

¹⁸¹ Ibidem, p. 237.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Pero criticable el que no se hable expresamente de la *jurisprudencia* en materia de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, aunque sí se entienda ello de manera indubitable, ya que si las razones resultan obligatorias, y éstas se encuentran en las sentencias.

El resultado es una *jurisprudencia*, es un *criterio jurisprudencial*, dándose a entender que todo tipo de tribunales federales o locales tendrán que estar a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los fallos correspondientes. [más adelante concluye] No queda otro camino de interpretación que el concluir que *un solo criterio*, establecido en una sola ejecutoria, de hecho constituye jurisprudencia.¹⁸²

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.4 Efectos de la sentencia.

Comenzaremos señalando los efectos que pueden tener en el tiempo la declaración de inconstitucionalidad de normas generales y que se reduce a dos formas:

- a) Como nulidad *ex tunc*, en cuyo caso los efectos de la nulidad son de carácter retroactivo.
- b) Como nulidad *ex nunc*, en cuyo caso los efectos de la nulidad no producen efectos retroactivos, sino que sólo es efectiva a partir del momento de su declaración.

El penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, señala que : “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”.


¹⁸² Castro y Castro, Juventino, ob. cit., nota 47, p. 244.

Por otra parte, el artículo 45 de la Ley Reglamentaria dispone que: "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación". En párrafo posterior, reproduce los efectos de irretroactividad contenidos en el artículo 105 constitucional.

Al respecto, el doctor Castro y Castro comenta: "en nuestro sistema constitucional (si lo entendemos como lo hace la reglamentaria del 105), pueden válidamente aplicarse leyes inconstitucionales a unos, pero no así a los que posteriormente a la declaratoria se les intente aplicar. Nunca serán *ex tunc*; siempre *ex nunc*."¹⁸³

Finalmente, el último párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional, refiere que en caso de incumplimiento de las resoluciones de las fracciones I y II del mismo precepto se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución. El primer párrafo se refiere a la posibilidad de una repetición del acto reclamado o al intento de eludir la sentencia y en el segundo caso se está previendo el cumplimiento sustituto de las sentencias. En la acción de inconstitucionalidad una vez declarada la invalidez de la ley impugnada, por parte de la Suprema Corte de Justicia, notificada y publicada la sentencia en los medios oficiales señalados, queda sin efecto, por lo que no es posible que se den los supuestos de incumplimiento o cumplimiento sustituto, pero en cuanto a la repetición del acto reclamado, el doctor Juventino Castro comenta:

Bajo este panorama, la única forma de que se dé la *repetición del acto impugnado*, es cuando el mismo Cuerpo Legislativo que dictó la norma general, *en un acto legislativo distinto*, vuelve a dictar exactamente la misma norma, posiblemente razonando que la primera que fue invalidada ya no se va a aplicar. Pero a continuación dicta otra *idéntica*.¹⁸⁴

 ¹⁸³ *Ibidem*, p. 263.
¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 124.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Si bien, es posible que se dé la hipótesis que señala el autor, consideramos que los cuerpos legislativos pueden insistir en legislar en la misma materia, pero siempre subsanando las contradicciones que señaló razonadamente la Suprema Corte en la sentencia.

6.5 Cosa juzgada.

Las sentencias se benefician del valor de cosa juzgada al no ser susceptibles de recurso alguno, señala Brage Camazano, más adelante se cuestiona si la autoridad de cosa juzgada es vinculante para la Suprema Corte en cuanto a la doctrina formulada y a la interpretación por ella sostenida y finalmente concluye que puede el Alto Tribunal rectificar criterios anteriores sólo con prudencia y con una fundamentación especialmente intensa.¹⁸⁵

7. Autores que proponen la impugnación de los reglamentos emitidos por el Ejecutivo a través de la acción de inconstitucionalidad.

A raíz de la instauración de la acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional de tipo abstracto y con efectos generales, algunos autores se han dado a la tarea de realizar estudios amplios, cuyo objeto central es la vía procesal que nos ocupa, hemos elegido de entre ellos a los que por su grado académico, al hecho de que sus obras se enfocan a la materia constitucional o aquellos cuya obra se dedica al estudio y análisis de la acción de inconstitucionalidad y que consideramos, por lo tanto, que sus propuestas deben ser analizadas en el sentido de que las instituciones jurídicas

¹⁸⁵ Cfr. Brage Camazano, Joaquín, ob. cit., nota 48, p. 232.

son perfectibles y de que los reglamentos administrativos son el objeto central del presente estudio, los referidos autores son:

El doctor Mateos Santillán, en su artículo "La Reinstauración de los Juicios de Constitucionalidad con Efectos Generales en México", señala:

Las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994 en apariencia fortalecen a la Corte. Sin embargo, una vez analizado lo relativo a los juicios de constitucionalidad, es claro que dicha reforma tendrá que adecuarse en algo factible. Se hace necesario ampliar la materia de los juicios de constitucionalidad a los actos del Ejecutivo que revisten el carácter de generales, obligatorios, coercibles y heterónomos. La única limitación justificable al examen de constitucionalidad con efectos generales, es precisamente la generalidad del acto jurídico objetado, llámese ley o reglamento en tanto que para los actos particulares a casos específicos, se cuenta con la vía del amparo.¹⁸⁶

El doctor Miguel Carbonell, en su obra *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, expone:

La indudable importancia que tienen los reglamentos dentro del sistema jurídico mexicano, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, ameritaba que se hubiera incluido como normas impugnables por la vía de la acción de inconstitucionalidad para que de esta forma fueran las minorías representadas en el Congreso las que pudieran promover que los reglamentos inconstitucionales se expulsaran del ordenamiento con efectos generales.

Esta exclusión por razón del tipo de norma también parece ser reflejo del presidencialismo mexicano, pues con ella se mantiene casi inmune las declaraciones generales de inconstitucionalidad la más importante —sobre todo desde el punto de vista práctico— de las facultades normativas del presidente de la República: la de emitir reglamentos.¹⁸⁷

Pablo Enrique Reyes, en su obra *La acción de inconstitucionalidad*, realiza su propuesta en los siguientes términos:

¹⁸⁶ Mateos Santillán, Juan José, "La reinstauración de los juicios de constitucionalidad con efectos generales en México", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm 1, enero-abril de 1995, p. 65.

¹⁸⁷ Carbonell, Miguel, ob. cit., nota 158, pp. 159 y 160.

Con base en lo anterior y atendiendo a la experiencia de nuestro ordenamiento jurídico, consideramos que las normas de carácter general expedidas por el Ejecutivo también deben ser materia de impugnación, vía acción de inconstitucionalidad. El órgano promovente sería el órgano legislativo que creó la ley de la que se desprende el reglamento impugnado.¹⁸⁸

De las propuestas que hacen los autores citados, consideramos necesario hacer los siguientes señalamientos:

- a) Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución y de la interpretación que de la misma hace la jurisprudencia queda establecido que sólo las normas que tengan el carácter de leyes, es decir, que sean actos formales y materialmente legislativos, además de los tratados internacionales, pueden ser objeto de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.
- b) Existe una relación entre el objeto de la acción de inconstitucionalidad y el órgano legitimado, pues sólo el Procurador General de la República puede impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, por otro lado, pueden ejercer la acción el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o de Senadores en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, si bien, en el caso de los Senadores también se les reconoce legitimación para impugnar los tratados internacionales. Se otorga legitimación al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los poderes legislativos estatales o de la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto de leyes aprobadas por el órgano legislativo al que en cada caso pertenezcan. Finalmente, los partidos con registro ante el IFE pueden impugnar leyes electorales tanto federales como estatales y los partidos con registro estatal sólo respecto de las leyes expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

¹⁸⁸ Reyes Reyes, Pablo Enrique, ob. cit., nota 10, p. 154.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

- e) En la acción de inconstitucionalidad se plantea la posible contradicción entre las normas objeto de la misma y la Constitución, tanto en su parte dogmática como orgánica, así lo confirma la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia:
- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON LA PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y la controversia constitucional que protege esencialmente su parte orgánica y por excepción su parte dogmática. ...¹⁸⁹
- d) Al incorporar la impugnación de los reglamentos administrativos a la acción de inconstitucionalidad se introduciría una norma general que en su aspecto formal es un acto administrativo, aunque en su aspecto material goza de las mismas características de la ley, y cuya función es desarrollar y detallar los supuestos genéricos previstos en la ley, que es su medida y justificación, a efecto de que sea clara, inequívoca y precisa su aplicación en la esfera administrativa.
- e) Los órganos legislativos son plurales y representativos, la propuesta de que sean los grupos minoritarios de los órganos legislativos que crearon la ley (que pomenoriza el reglamento) quienes impugnen el reglamento, es entendible, en el sentido de que ellos realizaron o estudiaron el proyecto de ley, su exposición de motivos y participaron en los debates que se realizaron para su aprobación. En este caso, reunir el porcentaje requerido no presenta la problemática que en las leyes, pues los reglamentos son expedidos por el Ejecutivo con independencia del Legislativo.

¹⁸⁹ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000, Tesis P./J. 73/2000.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

- f) El Artículo 64 de la Ley reglamentaria establece que "la admisión de la acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada", con esta disposición al interponer la acción de inconstitucionalidad, tratándose de reglamentos administrativos, no se traduciría en una instancia que pudiese buscar alterar la función administrativa del Ejecutivo, sino en un medio de control de la constitucionalidad de los reglamentos de tipo abstracto y con efectos generales.

En síntesis, la impugnación de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo a través de la acción de inconstitucionalidad permitiría que el Más Alto Tribunal, como supremo intérprete de la Constitución, conozca directamente de la posible contradicción de este tipo de normas generales a la Ley Fundamental. La propuesta de que las fracciones de los órganos legislativos que expidieron la ley (que pormenoriza el reglamento) sean quienes lo impugnen es factible, pues al ser expedido por el Ejecutivo es más probable que se integre el porcentaje requerido que en el caso de las leyes. Por otra parte, su impugnación a través de la vía propuesta no se traduciría en una instancia que pudiese ser utilizada para alterar la función del Ejecutivo, ya que la admisión de la acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma impugnada. En este caso, la Suprema Corte de Justicia realizaría el estudio en abstracto de la conformidad o contradicción del reglamento al texto de la Constitución y en caso de emitir una sentencia estimatoria, fundamentará de manera clara y exhaustiva su fallo como criterio legitimador de su función de juez constitucional y que tendrá efectos generales.

8. Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

En este caso, la tesis jurisprudencial que dicta el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia con motivo de la apreciación que hace respecto a las diferencias de ambos medios de control constitucional, adquiere relevancia en el sentido de que es este

órgano directamente el que conoce, substancia y resuelve cada uno de ellos, el criterio es el siguiente:

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 uno 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: a) da 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, 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.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Jurisprudencia dictada por el pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000, Tesis P./J. 71/2000, p. 965.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

9. Normas generales y la controversia constitucional.

9.1 Afectación de la esfera de atribuciones (de entidades, poderes u órganos).

Conforme al artículo 105, fracción I, de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre: la Federación, una entidad federada, un Municipio y el Distrito Federal (que corresponde a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales emitidas por estas entidades, poderes u órganos, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que para ellos prevé la Carta Magna.

Tratándose de controversias constitucionales, el aludido precepto constitucional utiliza el término disposiciones generales, por su parte, la Ley Reglamentaria del mismo precepto utiliza, de manera generalizada, el de normas generales de lo cual puede deducirse una extraordinaria amplitud en la configuración del objeto de las controversias constitucionales, pero con excepción de las leyes electorales cuya única vía de impugnación es la acción de inconstitucionalidad.

La importancia que adquieren en el presente estudio las normas generales y las controversias constitucionales es que constituyen un medio de impugnación de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, cuando con ellos se invaden las esferas de atribuciones de poderes entidades u órganos que en forma detallada y bajo once incisos señala la fracción I del artículo 105 de la Constitución.

La fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria, establece que tendrá el carácter de parte actora en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano

que promueva la controversia y como demandado; la entidad poder u órgano que hubiese emitido la norma o pronunciado el acto que sea objeto de la misma, además, como tercero o terceros interesados; las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, y que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieren resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse y, por último, señala como parte al Procurador General de la República. De dichas disposiciones se advierte que no todo órgano público podrá acudir a este medio de control constitucional, ni cualquier acto podrá ser materia de impugnación, ya que en estos procedimientos se tiende a preservar, esencialmente, el ámbito competencial que para ellos prevé la Ley Fundamental.

De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, la entidad, poder u órgano pueden comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, están facultados para representarlos, en todo caso, podrá presumirse que quien comparezca cuenta con la representación legal salvo prueba en contrario.

Las entidades poderes u órganos, a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, lo que buscan a través de la controversia constitucional es hacer cesar una invasión que como autonomía, facultad o atribución, tienen concedida por la Ley Fundamental, es lo que Arcega Nava llama "interés constitucional"¹⁹¹. La parte actora en una controversia constitucional debe señalar la afectación que resiente en su esfera competencial de forma expresa y detallada, además de fundarla en la Constitución Federal, lo que constituirán los conceptos de invalidez (razones y fundamentos jurídicos) de la demanda que como requisito lo ordena el artículo 22 de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional.

La fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria, señala el plazo para presentar la demanda cuando se impugnen normas generales y que es de treinta días

¹⁹¹ Arcega Nava, Elisur, ob. cit., nota 164, pp. 13 y 14.

contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación, a este respecto resulta importante la interpretación que hace el Pleno, en la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversias constitucionales, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que puede hacerlo con motivo de su publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante, de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decreta el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera de plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación.¹⁹²

Admitida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor para que ponga al proceso en estado de resolución (artículo 24 LR 105). El ministro instructor examinará, en el escrito de demanda, que no se actualice alguna de las causales de improcedencia señaladas en el artículo 19, o en alguna otra disposición de la Ley Reglamentaria del artículo 105, posteriormente, procederá a substanciar el juicio conforme a las disposiciones que marca el mismo ordenamiento. Cuando en la controversia constitucional se impugnan normas generales, la Ley Reglamentaria no permite el desestimiento una vez ejercitada la acción (artículo 20. I. LR 105).

¹⁹² Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo V, mayo de 1997, Tesis P./J. 29/97, p. 474.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En las controversias constitucionales no se aplica un principio de estricto derecho, sino que con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad del acto o normas impugnadas en esta vía, por el principio de supremacía constitucional, La Ley Reglamentaria, en el artículo 40, prevé: "En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".

9.2 La suspensión en caso de normas generales.

El segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, establece: "La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales".

Es probable que las normas generales estimadas contrarias a la Constitución sean impugnadas o cuestionadas por vías diferentes: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad (sólo respecto a las leyes y tratados internacionales que son su objeto) y el juicio de amparo. Para evitar que puedan darse contradicciones entre las sentencias que en ellas se dicte, la Ley Reglamentaria, en el artículo 37, dispone que la Suprema Corte, a solicitud de algunos de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelve la controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en uno y otro sean las mismas. Por disposición del mismo ordenamiento este artículo es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad (artículo 69 LR 105).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

9.3 Quórum exigido en controversias respecto de normas generales.

Para que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en las que se declare la invalidez de normas generales, impugnadas a través de la controversia constitucional, tengan efectos generales se requiere del voto favorable de ocho ministros, sobre un total de once. Cabe señalar que conforme al artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno puede quedar constituido, para los casos previstos en el artículo 105 constitucional, fracción I penúltimo párrafo (controversias constitucionales sobre normas generales) y fracción II (acciones de inconstitucionalidad), con un mínimo de ocho ministros.

Conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria del 105, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por ocho ministros, en las controversias constitucionales y por remisión expresa que hace el artículo 73 del mismo ordenamiento es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, 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 o del trabajo, ya sean federales o locales.

9.4 Efectos de la sentencia estimatoria respecto de normas generales.

El penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, es reproducido por el artículo 42 de la Ley Reglamentaria, el cual señala:

Artículo 42. 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) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y las resoluciones 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En el artículo anterior, se establece que cuando sea la Federación la que impugne disposiciones generales de las entidades federativas, la resolución de la Suprema Corte tendrá efectos generales, siempre que sea aprobada por el voto favorable de ocho ministros. Los efectos generales también pueden darse cuando la controversia sea suscitada por una entidad federativa contra disposiciones generales de un municipio, o cuando se promueva por órganos del mismo nivel como son: el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o bien, entre aquél y cualquiera de las Cámaras que integran a éste, o en su caso, la Comisión Permanente, ya sea como órganos federales o del Distrito Federal, que es el contenido del inciso c); entre dos poderes de un mismo estado, inciso h), o entre dos órganos del Distrito Federal, inciso k). A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia, señalando los efectos que pueden darse cuando la impugnación sea inversa, su texto es el siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES. DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.¹⁹³

¹⁹³ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril, de 1999, Tesis P./J. 9/99, p. 281.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Respecto a los efectos en el tiempo de las sentencias estimatorias de inconstitucionalidad serán siempre *ex nunc*, es decir, una declaratoria de invalidez que no producirá efectos retroactivos, salvo en materia penal, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia (artículo 45 LR 105).

En las sentencias en que se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ordenará, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubiesen publicado (artículo 44 LR 105).

El artículo 46 de la Ley Reglamentaria, establece que, en las controversias constitucionales, las propias partes habrán de informar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia del cumplimiento de las sentencias, debiendo resolver si la sentencia ha quedado debidamente cumplida, en el caso de normas generales consideramos que la disposición carece de sentido por los efectos generales que produce.

El último párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional, refiere que en caso de incumplimiento de las resoluciones de las fracciones I y II del mismo precepto se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución. El primer párrafo se refiere a la posibilidad de una repetición del acto reclamado o al intento de eludir la sentencia y en el segundo párrafo se está previendo el cumplimiento sustituto de las sentencias.

Por último, para concluir el presente capítulo, encontramos interesante hacer referencia a la controversia constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal, por ser un caso reciente acerca del cual podemos hacer algunas precisiones y reflexiones sobre la forma en que se desarrolló el proceso a través del cual se impugna la expedición del "DECRETO POR

EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA", para además, señalar de modo hipotético las particularidades que hubiese tenido su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.

- a). La primer diferencia entre ambos medios se presenta en el plazo para ejercerlas, en el caso de las controversias constitucionales, cuando se impugnan normas generales, el plazo es de treinta días, contados a partir del día siguiente de su publicación; o de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida (artículo 21. II. LR 105). El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente de su publicación (artículo 60 LR 105). En este caso, la expedición del decreto fue el veintidós de mayo de dos mil uno, y publicado el veinticuatro de mayo del mismo año. La controversia constitucional se promovió el cuatro de julio de dos mil uno, después de veintinueve días hábiles conforme a las reglas del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, para efecto de poder promover la acción de inconstitucionalidad se habría vencido el plazo de treinta días naturales, pues habían transcurrido cuarenta y un días naturales.
- b) El Congreso de la Unión interpuso la controversia constitucional a través de: el Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, cabe destacar que en tesis jurisprudencial, la Suprema Corte ha señalado que cualquiera de las Cámaras están legitimadas aisladamente para plantear la defensa de las atribuciones que el artículo 73 de la Constitución establece a favor del Congreso de la Unión.

De forma hipotética, en la acción de inconstitucionalidad hubiesen estado legitimados activamente, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores o el mismo porcentaje de la Cámara de Diputados, por

162

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

tratarse del Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, que se debe a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica que expidió el Congreso de la Unión (en los términos que lo proponen los autores citados en el presente estudio).

- c) Fueron señaladas como demandadas las siguientes autoridades: el Presidente Constitucional, como titular del Poder Ejecutivo Federal, por cuanto a su expedición; el Secretario de Energía, por cuanto a su refrendo; el Secretario de Gobernación, por cuanto a su publicación en el Diario Oficial de la Federación; la Comisión Reguladora de Energía como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía por su aplicación particular, obsérvese cómo fueron señaladas las autoridades como si se tratase de un juicio de amparo contra reglamentos, pero la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente jurisprudencia:

LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que sea invadida la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXXIII/98, publicada en fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando este órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las ordenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.¹⁹⁴

Partiendo del criterio anterior, la Suprema Corte de Justicia reconoció legitimación pasiva al Presidente de la República (compareciendo a juicio por conducto del Consejero Jurídico), al Secretario de Energía (aplicando el criterio jurisprudencial 109/2001, que señala que dichos funcionarios tienen legitimación pasiva en las controversias constitucionales por revestir autonomía el refrendo), se desconoció la legitimación pasiva a las demás autoridades, pues dichos órganos son derivados por no tener su esfera de competencias delimitada en la Constitución Federal, sino en otra ley.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, una vez presentada la demanda cumpliendo con los requisitos que señala la Ley Reglamentaria, y no actualizándose ninguna causa de improcedencia, el ministro instructor "dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que en un plazo de quince días 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" (artículo 64 LR 105).

- d) En el presente caso, el Congreso de la Unión estimó violados con la emisión del Decreto Presidencial: los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual el Presidente de la República se excede y aparta de lo que debe contener un reglamento federal, invadiendo con ello la esfera de competencias que la Ley Suprema le otorga al Congreso de la Unión (se acredita el interés constitucional).

¹⁹⁴ Jurisprudencia dictada por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto 2000, Tesis P./J. 84/2000, p. 967.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las acciones de inconstitucionalidad constituyen un proceso de tipo abstracto, se desligan de todo caso concreto y de todo interés particular de los sujetos legitimados, en ellas, se realiza el examen de constitucionalidad entre dos normas igualmente abstractas; la Constitución y la norma impugnada.

- e) En ambos procesos, la Suprema Corte de Justicia deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda (artículos 39, 40 y 71, LR 105). En la controversia constitucional, cuando se impugnan normas generales, no procede la suspensión de la norma impugnada; al igual que en la acción de inconstitucionalidad (artículos 14 y 64, LR 105). En la controversia constitucional se le da vista al Procurador General de la República, al igual que en las acciones de inconstitucionalidad, excepto cuando él es quien la ejerce (artículos 10 y 64, LR 105).

En la controversia que nos ocupa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplió la cita de los preceptos constitucionales violados, señalando que:

Octavo.- Independientemente de las consideraciones contenidas en el anterior considerando, en las que se ha arribado a la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos por ser violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución, debe establecerse que los mismos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal, que se han precisado.¹⁹⁹

- f) La Suprema Corte de Justicia resolvió en sesión del veinticinco de abril de dos mil dos, que era procedente y fundada la controversia, declarando la invalidez de los artículos reformados y adicionados mediante el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinticuatro de mayo de dos mil uno. Por último, ordenó la publicación de la resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la

¹⁹⁹ Nota: Véase texto de la Sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 3 de junio de 2002, p. 126.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Federación. La resolución fue tomada por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Azuela Gáltrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel. Los Ministros Aguinaco Alemán, Aguirre Anguiano y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la constitucionalidad de los preceptos reglamentarios y manifestaron que formularán voto de minoría.

En la acción de inconstitucionalidad, sólo podrá declararse la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos, los efectos son generales, al igual que en la controversia que nos ocupa.

- g) Los Ministros Castro y Castro, Román Palacios y Silva Meza formularon voto concurrente y, en una parte, consideraron que:

Los suscriptores de este voto concurrente estimamos que las consideraciones que sustentan el voto de la mayoría, aunque coinciden con el resultado final del proyecto propuesto por el Ministro Ponente, contiene un desarrollo que nos es difícil compartir, pues parte de suplir la deficiencia de la queja, para interpretar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual desde nuestro punto de vista no refuerzan la conclusión tanto por la mayoría como por quienes suscribimos este voto, misma que sustentan la declaración de invalidez.

En la demanda, el Congreso de la Unión precisó qué preceptos constitucionales estimó violados con la emisión del Decreto Presidencial: 49, 73, fracción X, 89, fracción I, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su causa de pedir fue muy clara "el Presidente de la República se aparta y se excede de lo que debe de contener un reglamento federal, ... invadiendo con ello la esfera de competencias que la Ley Suprema le otorga de forma exclusiva al Congreso de la Unión".

Con lo anterior se demuestra que la acción deducida fue una controversia constitucional, donde se reclama la invasión de esferas del actor, en la que no se debe hacer un análisis como si se tratara de un medio de control abstracto de constitucionalidad; pues si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un Tribunal Constitucional y debe velar por la regularidad del orden constitucional, también lo es que debe hacerlo dentro de las cauces que la

propia Constitución le señala y en este caso su actuación está limitada por el artículo 105, fracción I, inciso c), en que se basó el ejercicio de la acción, donde existe una litis muy concreta, con conceptos de invalidez precisos y defensas específicas, que no se deben desbordar. [más adelante] lo que impide pronunciarse, aún implícitamente, sobre un diverso acto que no es materia de la litis, ya que la interpretación de la Ley de Servicio al Público de Energía Eléctrica a la luz de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, necesariamente se traduce en verificar implícitamente, si dicha ley, que no es la norma general impugnada en esta controversia, está de acuerdo o no con el mencionado texto de la Constitución Federal.

Por las razones que se han expresado, disintimos de la mayoría cuando suplen la queja, para confrontar los preceptos reglamentarios impugnados con los artículos 25, 27 y 28 constitucional...¹⁹⁶ (subrayado mío).

- h) Los Ministros Aguinaco Alemán, Aguirre Anguiano y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la constitucionalidad de los preceptos reglamentarios impugnados y formularon voto minoritario, en una parte de éste, consideraron que:

El estudio que se realiza en la sentencia, en suplencia de la queja, confrontando de manera directa el Reglamento impugnado con los preceptos constitucionales relativos a la materia de energía eléctrica, representan una modificación de la cuestión planteada por la parte actora, además de que tal análisis de suyo implica una desnaturalización del medio de control constitucional previsto en el artículo 105, fracción I, constitucional, que no tiene como finalidad el análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma...¹⁹⁷ (subrayado mío).

Podemos precisar que tres ministros en voto concurrente y tres en voto minoritario coinciden en que al resolver la presente controversia se realizó el estudio en abstracto (como si se tratase de una acción de inconstitucionalidad) para confrontar de una manera directa los preceptos reglamentarios impugnados con la Constitución, desbordando así la litis planteada.

¹⁹⁶ Ibidem, p. 128.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 177.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

Primera. En México el control de la constitucionalidad de leyes es de tipo mixto o intermedio. De la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia del artículo 133 constitucional se descarta que nuestro sistema sea de tipo difuso, determinando que los jueces del fuero común no pueden resolver sobre la constitucionalidad de las leyes que aplican; pues dicha facultad está conferida a los Tribunales del Poder Judicial Federal por la Ley Fundamental.

Segunda. Los medios jurisdiccionales previstos por la Carta Magna para declarar la inconstitucionalidad de leyes son: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad; pero tratándose de leyes electorales la única vía es la acción de inconstitucionalidad. Los medios jurisdiccionales previstos por la Constitución Federal para examinar la constitucionalidad de actos en sentido estricto que provengan de autoridades u órganos del poder público son: el juicio de amparo (en los casos en que sean violatorios de garantías individuales), las controversias constitucionales (para garantizar la división de poderes, el pacto federal y la autonomía de los municipios), los juicios y recursos en materia electoral (aquellos previstos para garantizar el apego de los distintos procesos electorales a la Ley Fundamental).

Tercera. La facultad de expedir reglamentos tiene su origen en las monarquías constitucionales, en un inicio el reglamento y la ley eran expresiones de poderes antagónicos, se establece la reserva de ley como una necesidad de atemperar la pugna entre poderes, posteriormente, se adopta el sistema de subordinación del reglamento a la ley.

Cuarta. Conforme al texto constitucional del artículo 89, fracción I, únicamente el Presidente puede dictar reglamentos, sin que pueda delegar esta facultad en ningún otro órgano, la facultad reglamentaria es una forma de creación normativa que se ejerce en relación con leyes a las cuales se encuentra subordinado y cuya aplicación tiene encomendada en la esfera administrativa. La teoría de las funciones del Estado ha sido la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

base para determinar la principal diferencia entre la ley y el reglamento, la ley es un acto formal y materialmente legislativo mientras que el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, por lo tanto, en su aspecto material ambos son de naturaleza general, impersonal y abstracta.

Quinta. El refrendo tiene su origen en las monarquías constitucionales, al no poder ser la persona del rey sujeto de responsabilidad, se instituyó la figura del refrendo como una institución por medio de la cual se hace responsable a los Ministros del rey, mediante la inserción de su firma, de los actos del monarca. Conforme al artículo 92 constitucional; los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deben ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo cuya esfera competencial se vea afectada para ser obedecidos. La función del refrendo como limitante de la voluntad del Presidente ha sido cuestionada por la facultad que tiene para remover libremente a los Secretarios de Estado, por lo cual se ha señalado que su principal función es la de dar autenticidad a los actos del Presidente.

Sexta. El juicio de amparo es el medio de control constitucional con que cuenta el gobernado para impugnar los reglamentos administrativos autoaplicativos, cuando éstos son impugnados a partir del inicio de su vigencia, por quedar el quejoso automáticamente comprendido dentro de la hipótesis; y el amparo es concedido, sus efectos son la no aplicación del reglamento al caso concreto. Cuando se ejerce la acción de amparo contra el primer acto de aplicación y éste es concedido, sus efectos son la desaplicación del reglamento al caso concreto, en ambos casos sus efectos son *inter-partes*.

Séptima. Cuando un criterio se impone mediante jurisprudencia, se convierte en general y obligatorio para ciertas autoridades, sólo resulta obligatoria la observancia de la jurisprudencia para aquellos órganos que señala la Ley de Amparo. La función de los reglamentos administrativos es detallar los supuestos genéricos previstos en la ley, a efecto de que sea clara, inequívoca y precisa su aplicación en la esfera administrativa, por lo tanto, los órganos que conforman la administración pública son quienes en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desempeño administrativo ajustan sus actuaciones y decisiones a esos ordenamientos, para ellas la observancia de la jurisprudencia en que se haya declarado un reglamento contrario a la Ley Fundamental no es obligatoria, lo que constituye una limitante en el control de la constitucionalidad en nuestro sistema.

Octava. Los argumentos que se han expresado para establecer la inoperancia de la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales en el amparo contra leyes, no son del todo aplicables tratándose del amparo contra reglamentos administrativos del Ejecutivo. La función principal del Poder Legislativo es la de (legislar) expedir leyes y cuando un órgano, en este caso, jurisdiccional tiene facultad de declarar su inconstitucionalidad con efectos generales actúa como legislador negativo. En el caso de la facultad reglamentaria es un instrumento que la Constitución otorga al titular del Ejecutivo para la aplicación de la ley en la esfera administrativa, pero a pesar del refrendo ministerial, dicha facultad se ejerce de manera unipersonal y discrecional, por otra parte, aunque el titular de dicha facultad es electo por sufragio universal, éste al expedir un reglamento no expresa la voluntad general como lo hace el Congreso de la Unión al recoger la opinión de los diversos sectores representados ante las Cámaras para la aprobación de las leyes.

Novena. La acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control constitucional de tipo abstracto a través del cual la Suprema Corte de Justicia conoce de la posible contradicción de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal, tanto en su parte dogmática como orgánica. Existe una relación entre el objeto de la acción de inconstitucionalidad y el órgano legitimado para ejercerla, pues sólo el Procurador General de la República puede impugnar las leyes de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y los tratados internacionales; los grupos minoritarios del Poder Legislativo sólo pueden impugnar las leyes aprobadas por el propio órgano a que pertenecen y los partidos políticos sólo leyes electorales expedidas por el Poder Legislativo del Estado que les otorgó el registro y en el caso de los partidos que cuenten con registro ante el IFE pueden impugnar leyes electorales tanto federales como estatales. En caso de emitir la Suprema Corte de Justicia una sentencia estimatoria en la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que declare la invalidez de la ley impugnada sus efectos son generales -efectos *erga omnes*-.

Décima. Consideramos que la propuesta de que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo sean impugnados a través de la acción de inconstitucionalidad permitiría que el Más Alto Tribunal, como supremo intérprete de la Constitución, conozca directamente de su contradicción a la Ley Fundamental. La propuesta de que los grupos minoritarios de los Poderes Legislativos que expidieron la ley (que pormenoriza el reglamento) sean quienes lo impugnen es factible, pues al ser expedido por el Ejecutivo es más probable que se integre el porcentaje requerido que en el caso de las leyes. Por otra parte, su impugnación a través de la vía propuesta no se traduciría en una instancia que pudiese ser utilizada para alterar la función del Ejecutivo, ya que la admisión de la acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma impugnada. En este caso, la Suprema Corte de Justicia realizaría el estudio en abstracto de la conformidad o contradicción del reglamento al texto de la Constitución y en caso de emitir una sentencia estimatoria, fundamentará de manera clara y exhaustiva su fallo como criterio legitimador de su función de juez constitucional y que tendrá efectos generales.

Décimo primera. Las controversias constitucionales constituyen un medio de control constitucional a través del cual la Suprema Corte de Justicia conoce de los actos o normas generales, con excepción de la materia electoral, que contravengan el ámbito competencial establecido por la Constitución Federal para los poderes, entidades u órganos que en forma detallada y bajo once incisos señala la fracción I del artículo 105, por lo tanto, en la controversia constitucional se busca hacer cesar una invasión que como autonomía, facultad o atribución tienen concedida por la Ley Fundamental. Cuando el Ejecutivo Federal al expedir un reglamento administrativo invade la esfera de competencias que para los poderes, entidades u órganos prevé la Carta Magna puede ser objeto de impugnación por esta vía procesal. En caso de que la Suprema Corte de Justicia en una controversia constitucional declare la invalidez de normas generales, aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, tendrá efectos generales.

BIBLIOGRAFÍA:

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 1981.

AGUILAR ALVÁREZ Y DE ALBA, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Editorial Trillas, 1990.

ALMAGRO NOSETE, José, *Justicia constitucional*, España, Editorial DYKINSON, 1980.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 1ª ed., México, UNAM, 1994.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el caso Tabasco*, México, Grupo Editorial Monte Alto, 1996.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

BREWER-CARIAS, Allan R, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, 1ª ed., Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 2000.

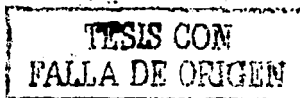
BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 1994.

BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32ª ed., México, Editorial Porrúa, 1995.

CAAMAÑO, Francisco, *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Madrid España, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia Constitucional*, 1ª ed., México, UNAM, 1987.

CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Editorial Porrúa, 2000.



CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001.

CARBONELL, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México, (documento de trabajo)*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, 1ª ed., Irapuato, Gto., Orlando Cárdenas Editor, 1990.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1994.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 33ª ed., México, Editorial Porrúa, 1994.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 5ª ed., México, Editorial Porrúa, 1995.

GONZALEZ RIVAS, Juan José, *La justicia Constitucional: derecho comparado y español*, España, Editorial EDESA, 1985.

GONZÁLEZ RODAS, Adolfo, *La Corte de Constitucionalidad de Guatemala*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1992.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995.

MERKL, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, España, Editorial Revista de Derecho Privado, 1935.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

QUINZIO FIGUEIREDO, Jorge Mario, *Justicia constitucional en Chile*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 2000.

REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 16ª ed., México, Editorial Porrúa, 1994.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Instituto de Especialización Judicial, *Manual del juicio de amparo*, 16ª reimpresión a la 2ª ed., México, Editorial Themis, 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.

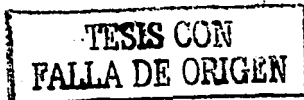
TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 34ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Editorial Porrúa, 1995.

DICCIONARIOS:

BURGOA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 1992.



Diccionario Jurídico Mexicano, 7ª Ed., México, Editorial Porrúa, 1994.

Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, 21ª ed., Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

HEMEROGRAFÍA:

ARTEAGA NAVA, Elisur, "La facultad reglamentaria", *Revista Alegatos*, México, D.F., núm. 27, mayo-agosto de 1994.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia Mexicana", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 2 y 3, mayo-agosto y septiembre-diciembre de 1995.

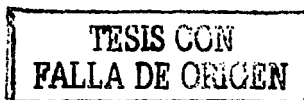
CABRERA ACEVEDO, Lucio, "El reclamo como antecedente de la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Constitución", *Revista Quórum*, México, D.F., núm. 32, 2ª época, enero-febrero de 1995.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, "Observaciones en torno a la facultad del Poder Ejecutivo Federal para dictar reglamentos y sus límites", *Revista Concordancias*, Chilpancingo, Gro., México, año 3, núm. 5, 1998.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "La facultad reglamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, D.F., T.XLVIII, núm. 221-222, septiembre-diciembre de 1998.

FLORES MEDINA, Rubén Jaime, "Estado democrático de derecho y reforma del Poder Judicial", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 1, enero-abril de 1995.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Características generales de los reglamentos", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 1, núm. 1, septiembre-diciembre de 1991.



GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "Facultades y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: el inicio de una nueva época", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 3, septiembre-diciembre de 1995.

MATEOS SANTILLAN, Juan José, "La reinstauración de los juicios de constitucionalidad con efectos generales en México" y "El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano 1836", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 1 y 2, enero-abril, mayo-agosto de 1995.

SEPÚLVEDA VALLE, Carlos, "El control de la constitucionalidad", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 1, enero-abril de 1995.

Iniciativa de Reformas al Poder Judicial de la Federación, *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jal., México, año 5, núm. 1, enero-abril de 1995.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral.

JURISPRUDENCIA Y TESIS:

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2001, editado en CD-ROM por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN