

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

“EL RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO DE LOS GOBERNADOS
PARA PROMOVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN
DERECHO

P R E S E N T

A

DANA MARIA LARIZ

BARAJAS

ASESOR: LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR

MEXICO, D.F.

2007



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.

AGRADECIMIENTOS.

Es justo en este momento en el que al llegar a la cima del horizonte, al menos en cuanto a esta tarea se refiere, cuando uno mira hacia atrás y se da cuenta de cuantas personas han sido impulso para llegar hasta aquí.

En primer lugar agradezco a Dios por haberme otorgado la bendición de la vida y permitido continuar este camino hasta este momento.

En segundo lugar a mi bendita madre, que ha sido ejemplo constante en mi vida, de lucha, optimismo, empuje y coraje, siendo la personificación de la mujer fuerte, decidida, entregada y cariñosa, gracias Gloria, porque gracias a ti soy yo.

A mis hermanos que han sido cual ángeles de la guarda y han estado a mi lado, sobre todo en aquéllos momentos que no fueron muy gratos, por haber sido cómplices, colegas y sobre todo los mejores amigos, este logro también es suyo.

A mi padre, que aún cuando ya no está en este mundo material, sé que estuvo a mi lado todo el tiempo diciendo que algún día lo lograría.

A todos aquéllos que ya no están y que igualmente este pequeño logro los enorgullecería, tanto como a mí, por haber sido ejemplo de humildad, sencillez y calidez en mi vida; por los grandes sacrificios que han cambiado el cauce de la vida y que ahora traen este resultado, el destino es uno solo y no se puede alterar.

A mi asesor, el licenciado Ignacio Mejía Guizar, por su paciencia, apoyo, sabiduría para la elaboración del presente trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque gracias a ella se me entregó una llave que me ha permitido abrir algunas puertas que me ayudan a crecer y me colman el espíritu.

Al Poder Judicial de la Federación, porque gracias a esta institución he complementado en pequeña medida los conocimientos que me fueron dados en mi alma matter.

A mis grandes amigos, que me brindaron su apoyo, ayuda y aliento de forma incondicional y sin esperar nada a cambio, gracias por haber sido parte de mi vida.

Finalmente, sin que por ello sea menos importante, sino porque en ese orden apareció en mi vida, a ese gran ángel que Dios ha cruzado en mi camino, porque gracias a él, los momentos difíciles fueron tolerables y el cansancio compartido, se hizo menor, Dios te colme de bendiciones.

ÍNDICE.

INTRODUCCION.....	I.
1. ASPECTOS GENERALES.....	. 1.
1.1. RELACIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.	8.
1.2. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994. . .	23.
1.3. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996. . . .	33.
1.4. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL (ENFOCADA A LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES).	35.
1.5. DEFENSA CONSTITUCIONAL.	42.
1.6. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.	46.
1.7. JUSTICIA CONSTITUCIONAL.	52.
2. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO.	55.
2.1. CONCEPTO Y SECTORES QUE INTEGRAN EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO.	62.
2.1.1. JUICIO POLÍTICO Y DECLARATORIA DE PROCEDENCIA..	67.
2.1.2. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.	79.
2.1.3. PROCESOS ELECTORALES.	87.

2.1.4. PROCEDIMIENTO ANTE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.	98.
2.1.5. JUICIO DE AMPARO.108.
2.1.5.1. PRINCIPIOS DEL JUICIO DE AMPARO.	117.
2.1.5.2. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.129.
2.1.6. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	134.
2.1.6.1. LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD.138.
3. LA FIGURA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES.	139.
3.1. CONCEPTO DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.	140.
3.2. MARCO JURÍDICO QUE RIGE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.150.
3.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.	153.
3.4. CARACTERES ESPECIALES QUE TIENE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN NUESTRO PAÍS.	158.
3.4.1. PARTES QUE INTERVIENEN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.	165.
3.4.2. PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.	178.

3.4.3. EFECTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.	180.
3.5. ALGUNOS MÉTODOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.	191.
3.5.1. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.191.
3.5.2. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS.	199.
3.5.3. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.	202.
3.5.4. LA LEY AUSTRIACA DE REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1929. 205.
3.5.5. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN ALEMANIA.206	
3.5.6. REFERENCIA A LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.207	
3.5.6.1. ARGENTINA.	207.
3.5.6.2. BRASIL.	207.
3.5.6.3. VENEZUELA.	209.
3.5.6.4. GUATEMALA.	209.
4. LA NECESIDAD DE RECONOCER EL INTERÉS JURÍDICO A LOS GOBERNADOS PARA PROMOVER ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LEYES DIRIGIDAS A ÉSTOS.	211.
4.1. MARCO CONCEPTUAL.	211.

4.1.1. RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO.	212.
4.1.1.1. CONCEPTO.	212.
4.1.1.2. EFECTOS JURÍDICOS QUE TRAE CONSIGO EL RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO.	213.
4.1.1.3. CRITERIOS SUSTENTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS.	216.
4.1.2. INTERÉS JURÍDICO.	230.
4.1.2.1. CONCEPTO.	230.
4.1.2.2. EFECTOS LEGALES QUE TRAE CONSIGO EL INTERÉS JURÍDICO.	240.
4.1.3. CUALIDADES DE LOS GOBERNADOS COMO SUJETOS DE NORMAS LEGALES.	242.
4.1.3.1. NATURALEZA JURÍDICA.	244.
4.1.3.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADO...245.	
4.1.4. IMPLICACIONES QUE SE DA AL TÉRMINO PROMOVER EN RELACIÓN CON ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.	245.
4.2. LA ADICIÓN DEL INCISO G), A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE QUE SE INCLUYA A LOS GOBERNADOS, COMO SUJETOS LEGITIMADOS PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.	246.
4.3. EL JUICIO DE AMPARO COMO ALTERNATIVA PARA LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. . . .	255.

4.4. LIMITANTES DEL JUICIO DE AMPARO PARA LA DECLARATORIA ERGA HOMNES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. 260.

4.5. BENEFICIOS DEL RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO DE LOS GOBERNADOS PARA INTERPONER ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. 272.

4.5.1. ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA LEGISLATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES. 273.

4.5.2. VERDADERO CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PODER DEL ESTADO. 275.

4.5.3. PRONTA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA LEY. 276.

4.5.4. VERDADERA FUNCIÓN DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES FEDERALES COMO CONTROLADORES DE PODER. 277.

4.5.5. CREACIÓN DE TRIBUNALES JUDICIALES ESPECIALIZADOS PARA CONOCER EN PRIMERA INSTANCIA DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. 279.

4.5.6. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE TENGA LUGAR EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS TRIBUNALES JUDICIALES ESPECIALIZADOS QUE CONOZCAN DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CUALES DEBERÁN TENER CONOCIMIENTO EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE LA NACIÓN. 280.

CONCLUSIONES. 282.

BIBLIOGRAFÍA. 286

INTRODUCCION.

El objetivo de la presente investigación incide esencialmente en que quien sustenta la misma labora en un juzgado de distrito mixto, en el que con el paso del tiempo se ha advertido un incremento en la carga de trabajo, por lo que al no tratarse de un órgano especializado, se conoce del juicio de amparo en todas las materias, así como de procesos penales y juicios civiles federales, por lo que a fin de lograr una pronta impartición de justicia, es menester se logre la especialización de los órganos que forman parte de la administración de justicia federal, pero no sólo en cuanto a la materia, sino además en cuanto a los mecanismos de control que éstos deban conocer.

En el primer capítulo del presente trabajo de investigación habremos de abordar el tema de las reformas que se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1994 y 1996, tendientes a impulsar la figura del control constitucional, facultando al Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de funciones de órgano de control constitucional.

En el segundo capítulo del trabajo que se inicia se abordará la rama del derecho procesal constitucional en nuestro país, las figuras jurídicas que existen actualmente y los procedimientos tendientes a la obtención del control constitucional, con los cuales puede lograrse un verdadero estado de derecho, pero sobre todo debe decirse que las figuras que existen en este momento trata de imitar al juicio de amparo, el que aún cuando ha sido completamente novedoso y verdaderamente controlador de constitucionalidad, llega a ser obsoleto con los hechos del mundo actual.

En el tercer capítulo del presente trabajo de investigación se abordará la figura de la acción de inconstitucionalidad, su concepto, marco jurídico, naturaleza jurídica, caracteres especiales que la rigen y habremos de hacer una pequeña comparación con las instituciones similares en otros países.

En el cuarto capítulo de la presente propuesta, habremos de argumentar desde nuestro puesto de vista, algunos de los beneficios que se obtendrían con el reconocimiento del interés jurídico de los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad.

“EL RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO DE LOS GOBERNADOS PARA PROMOVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.”

1. ASPECTOS GENERALES. (Antecedentes históricos).

Para estar en aptitud de desarrollar el estudio de cualquier institución es necesario partir del origen de la misma, estudiar el motivo por el cual fue creada, el interés que se defendía, es decir, no dejar de lado el ideal que la misma perseguía, para con ello, seguir con el análisis de su evolución, atendiendo a las nuevas necesidades y a los cambios ideológicos y culturales que vive la sociedad.

Para ello es necesario hablar de historia y el presente trabajo no es la excepción, por lo que es menester hacer una relación cronológica de las constituciones que en nuestro país han tenido vigencia y los postulados que éstas sostenían.

La constitución de Cádiz es sin duda una de las que más influencia ha tenido dentro de nuestra vida y desarrollo como país, ya que fue ésta la que a partir de la invasión de las tropas francesas y la deposición de Fernando VII del trono español tuvo importantes efectos en la independencia de la Nueva España, puesto que fue a partir de aquí y hasta la reunión de las Cortes Españolas en 1810, que las juntas provinciales gobernaban España. Las Cortes Españolas de alguna forma reaccionaron de manera tardía ante la aprehensión de su monarca y sólo hasta entonces se dieron a la tarea de crear una constitución que de alguna forma institucionalizara a las propias juntas.

La constitución expedida por las Cortes de Cádiz en España el 19 de marzo de 1812 fue declarada vigente en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año. Aunque fue abrogada poco tiempo después y luego restablecida en algunas entidades, esta Constitución de corte liberal, que ponía fin al absolutismo y a privilegios de clases altas, del clero y el ejército con el establecimiento de una monarquía constitucional, tuvo gran influencia en la mentalidad de quienes planteaban la necesidad de independencia del gobierno español.

Por otra parte, en el Plan de Iguala para la consumación de la independencia, Iturbide toleró la vigencia de la Constitución de Cádiz en tanto se elaboraba una nueva.

Entre los precursores de nuestra primera constitución debe citarse a Ignacio López Rayón, quien en agosto de 1811 instaló la Suprema Junta Nacional Americana de Zitácuaro, a él se le debe el documento “Elementos Constitucionales”, primer proyecto de Constitución, en el que se declara la libertad e independencia de América y la Soberanía popular.

Fue José María Morelos y Pavón quien convocó al Primer Congreso Constituyente de la historia de México, que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, en la primera sesión Morelos dio lectura a sus Sentimientos a la Nación, texto con veintitrés puntos en los que el líder social concibe la organización del nuevo país bajo el régimen republicano y declara la independencia total respecto a España.

Una vez que el Congreso de Chilpancingo se trasladó a la Ciudad de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814 proclamó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán, que si bien nunca estuvo vigente, contiene ideas avanzadas en materia constitucional, como el hecho de constituir un Ejecutivo Colegiado.

Los planteamientos de Morelos fueron el punto de partida para la elaboración de la Constitución de Apatzingán, la cual a decir por el catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, ahora Ombudsman Mexicano, Doctor José Luis Soberanes Fernández, *“la Constitución de Apatzingán es un tratado de filosofía política, sus autores tenían tal formación que más que una ley, hicieron un tratado, en el que se realizó una espléndida síntesis, difícil de lograr en tan pocas páginas, pero al fin y al cabo conseguido tal propósito, que en mucho nos recuerda el tono docente de las Siete Partidas. Sin embargo, por otro lado, tenemos que decir*

que por la falta de experiencia práctica, nuestros primeros constituyentes prepararon un texto totalmente inaplicable y utópico, casi romántico.”¹

La Constitución de 1814 establece el principio de soberanía popular, la división de poderes, la ciudadanía general, la igualdad de los ciudadanos ante la ley y el respeto a la libertad y a los derechos de los hombres. Debemos destacar que es la única Carta Magna en la historia política de México que establece un poder ejecutivo constituido por tres titulares en esa época.

Luego de la caída de Agustín de Iturbide y del fin del primer imperio, se restableció el régimen constitucional y se convocó a un Congreso; el 5 de noviembre de 1823 se iniciaron las sesiones del Congreso Constituyente. Ante el desprestigio de la monarquía por el fracaso del primer imperio, este constituyente se pronunció por la república. El debate principal se dio entre si convendría un régimen unitario que transitara a uno federal, como postulaba Fray Servando Teresa de Mier, o si se establecía desde ese momento el régimen federal, posición defendida por Miguel Ramos Arizpe.

Triunfó la posición federalista y el 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que estuvo vigente sin alteraciones hasta 1835.

La nueva Carta Magna estableció el régimen de república representativa y federal. Los Estados serían independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, mientras que el poder supremo de la nación estaría dividido en el Legislativo (compuesto por dos cámaras), Ejecutivo (Presidente y Vicepresidente) y Judicial. La religión de la nación sería la católica.

Desde la caída del primer imperio la polarización entre liberales y conservadores fue acentuándose y particularmente por una república

¹ SOBERANES, Fernández José Luis, Historia del Derecho Mexicano, 3a. Ed., México, Porrúa S.A., pp. 92 y 93.

democrática y federativa, la mayoría de los segundos se pronunciaba por el centralismo y después por la monarquía.

Entre los años 1832 y 1835, la lucha entre ambas tendencias se intensificó, sobre todo cuando en ausencia del entonces presidente, Antonio López de Santa Anna, el Vicepresidente Valentín Gómez Farias, llevó a cabo en abril de 1833 reformas liberales que afectaban a las corporaciones eclesiásticas y militar. A su regreso Santa Anna expulsó a Gómez Farias y derogó toda la legislación reformista.

El 23 de octubre de 1835 el Congreso aprobó la ley constitutiva que con el nombre de Bases para la nueva Constitución Mexicana, terminó con el régimen federal.

Dividida en siete estatutos, se le conoció como Constitución de las Siete Leyes, la última de las cuales se aprobó hasta abril de 1836. En ella se establecía como sistema de gobierno la república unitaria y se establecían los derechos y obligaciones de los ciudadanos. La constitución establecía también el Supremo Poder Conservador, que de acuerdo con sus impulsores, sería el poder equilibrador que serviría para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.

En el largo debate por encontrar la mejor forma de gobierno para México en el proceso de construcción del Estado Nacional, en 1847 se dio el Acta Constitutiva y de Reformas, que significó el regreso al régimen federal respondiendo a los reclamos de las diversas regiones del país.

El año 1847 marca también uno de los momentos más difíciles de la historia de México, fue el año de la invasión norteamericana a nuestro país, la cual se prolongó por medio año. En medio de la guerra con los Estados Unidos y las dificultades del erario público, el Congreso que era, a la vez, constituyente y ordinario, abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846. Los graves acontecimientos en la capital al inicio de 1847 estuvieron a punto de interrumpir la labor constituyente de la asamblea.

Este Congreso estuvo conformado mayoritariamente por moderados, algunos liberales puros y pocos conservadores. De los primeros destacan Otero, Lafragua, Riva Palacio, Comonfort y nuevos nombres como Benito Juárez, Guillermo Valle, Vicente y Eligio Romero, entre otros. En el bando conservador sólo queda Ignacio Aguilar y Marocho.

La propuesta de Valentín Gómez Farías, que en su calidad de vicepresidente reemplaza a Santa Anna, de la Ley Sobre Bienes Eclesiásticos, con la cual pretendía obtener del clero para la campaña contra el invasor, conmociona a moderados y conservadores, produciendo una violenta reacción en el congreso. El 27 de febrero estalló en la capital la rebelión de los “polkos”, que pedía la destitución del vicepresidente y un nuevo constituyente. Se llamaba “polkos” porque con su actitud favorecían más a los intereses del Presidente Polk de los Estados Unidos, quien encabezaba la ofensiva norteamericana para quitar a México su territorio; que a la defensa de la patria, prioritaria en esos momentos.

Durante todo marzo de 1847 la Ciudad de México se vio envuelta en este conflicto, mientras el enemigo desembarcaba en Veracruz. La calma se restableció con el regreso de Santa Anna y la destitución de Gómez Farías, al suprimirse la vicepresidencia.

En vísperas de que el ejército norteamericano entrará en la Ciudad de México el 22 de mayo de 1847 se aprobó el restablecimiento de la Carta Magna de 1824, así como un Acta de Reformas propuesta por Mariano Otero. Entre otras medias, el Acta propone fijar en una ley, las garantías de libertad para todos los habitantes de la república, así como el amparo de los tribunales de la federación en ejercicio de la conservación de los derechos que reconocía la Constitución. Igualmente desaparecía el cargo de vicepresidente y se mantenían inalterables las leyes de libertad de imprenta.

La Constitución de 1857 tiene sus antecedentes en las leyes reformistas que promovieron los liberales al triunfo de la revolución de Ayutla, que derrocó

a la dictadura santannista: La llamada Ley Juárez, de 25 de noviembre de 1855, que suprime la facultad de los tribunales especiales de las corporaciones militares y eclesiásticas para ventilar asuntos civiles; la Ley Lerdo, de junio de 1856, que desamortiza los bienes de las corporaciones religiosas y civiles, la Ley Iglesias, promulgada el 27 de enero de 1857, mediante la cual se suprime el pago de obvenciones parroquiales bajo coacción civil, mismas que fueron incorporadas, con algunos cambios a la propia Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se consagró la igualdad de los ciudadanos a través de las garantías individuales, se superó la intolerancia religiosa quedando implícita la libertad de cultos, se dio triunfo definitivo del sistema federal como paradigma de la organización nacional y se estableció un sistema congresional.

La primera revolución social de nuestro siglo, la mexicana, culminó con la promulgación de la primera constitución del mundo que acuñó los derechos sociales.

Esta constitución tomó las ideas federalistas que se habían manifestado desde la Carta Magna de 1824 y que se habían consolidado en la de 1857. El capítulo de las garantías individuales de la Constitución de 1857, pasó casi íntegramente al texto de 1917, evidentemente, la razón por la cual se decidió hacer una nueva constitución fue para que quedaran incluidos los derechos sociales.

Cabe destacar que como resultado de la diferente composición de los dos congresos constituyentes, el texto de la Constitución de 1857 es muy breve y en un marco general muy compacto, establece el sistema normativo, en tanto que el volumen de la de 1917 es mucho más extenso. Mientras los constituyentes de 1857 formaban un grupo más homogéneo en cuanto a su formación intelectual, los de 1917 constituían un grupo de diferente formación, producto natural de un movimiento social. De esta forma, para llegar a un consenso, en la redacción de la norma se incluyeron mayores detalles.

Mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, jurada por Venustiano Carranza el 5 de febrero de 1917, nuestro país quedó instituido como una república democrática y federal. Los asuntos de mayor controversia, como los problemas educativo, obrero y campesino fueron resueltos a través de los artículos 3°, 27 y 123, respectivamente.

La Carta Magna de Querétaro de 1917 fue la primera en incluir los derechos sociales, paso decisivo para la organización de una sociedad mejor. Los constituyentes mexicanos se pusieron a la vanguardia en la historia del constitucionalismo universal, al tener el arrojo de modificar las pautas tradicionales que, a pesar del notable ejemplo francés de la Declaración de los Derechos del Hombre, no habían incluido los derechos sociales.

De 1917 a la fecha, la Constitución se ha ido adecuando a la dinámica de nuestra sociedad para cumplir con sus requerimientos, de manera que haya correspondencia entre la Constitución escrita y la Constitución real, en esta medida el conocimiento de nuestra Carta Magna constituye la mejor garantía de la vigencia del estado de derecho.

1.1. RELACIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

Al referirnos a la relación histórica del Constitucionalismo Mexicano, lo haremos obviamente enfocándonos al tema del presente trabajo, que lo es, la acción de inconstitucionalidad, debiendo precisar la transición de dicha figura jurídica en nuestro país a través de los años.

El tratadista Felipe Tena Ramírez, sostiene que *“el primer órgano controlador de la constitucionalidad de leyes que se estableció en nuestro país fueron las “Cortes”, que eran la reunión de todos los diputados que representaban la Nación, nombrados por los ciudadanos, artículo 27, de acuerdo con la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; en su artículo 131, fracción I, en la que*

*establecía como facultad de dichas Cortes proponer y decretar las leyes e interpretarlas en caso necesario.*²

El segundo documento constitucional que establece un mecanismo de control de constitucionalidad es, precisamente la Constitución federal de 1824, la cual contiene dos artículos que hacen referencia expresa, a saber:

“Artículo 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.”*

“Artículo 165. *Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución de la acta constitutiva.*³

Como podemos apreciar de lo anterior, la facultad de interpretación de la Constitución, y consecuentemente de las leyes, se atribuyó al Congreso General, al concederle la facultad de resolver las dudas que surgieran sobre la base de los artículos de la misma, es decir, se adoptó un sistema de control de constitucionalidad de leyes por órgano político y no por órgano jurisdiccional, como actualmente está establecido.

En la Constitución de 1836, mejor conocida como las Siete Leyes, el control de la constitucionalidad de leyes se depositó en el Supremo Poder Conservador, órgano que contaba con facultades omnímodas, incluso superiores a las del Ejecutivo. En esta Constitución centralista se encuentra el primer antecedente del control de constitucionalidad a través de órgano jurisdiccional.

² TENA, Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19a. Ed., act., México, Porrúa S.A., p. 75.

³ *Ibidem.*, p. 188.

En efecto, en la segunda ley expedida por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 se estableció la facultad que tenía el Supremo Poder Conservador, como órgano juzgador, para decidir la constitucionalidad de leyes o decretos y, en su caso, declararlos nulos por violar los preceptos constitucionales. Esta facultad interpretativa se accionaba a petición de la Suprema Corte de Justicia, del Poder Ejecutivo y de un número determinado de miembros del Poder Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la sanción de la ley o decreto cuestionado. En otras palabras, los poderes de la Unión eran los órganos facultados para promover ante el Supremo Poder Conservador la nulidad de leyes o decretos que aquéllos consideraban violatorios de los artículos de la Constitución.

Dicho ordenamiento legal establecía al respecto lo siguiente:

“Artículo 12. *Las atribuciones de este supremo poder (Supremo Poder Conservador), 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.*
- 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.*
- III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitando por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.”⁴*

⁴ Idem., p. 210.

La primera vez que se expuso la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería ser el órgano constitucionalmente facultado para controlar la constitucionalidad de las leyes, fue en el voto particular formulado por el Diputado Fernando Ramírez en el Proyecto de Reforma a la Carta Magna de 1836, presentado el 30 de junio de 1840, que a continuación transcribimos in extenso por la relevante trascendencia que tiene.

“... Mas yo pretendo añadirle (a la Suprema Corte de Justicia de la Nación) otra facultad dentro de su órbita: la idea parecerá a primera vista extraña; pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontraba apoyada en la razón y en la experiencia. Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia. Además de que esta experiencia es una prueba de bulto, sobran razones en qué apoyarla. Esas corporaciones, como he dicho, están por naturaleza aisladas, y como excéntricas respecto a los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equívoca o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos.

Los diputados, los senadores, los secretarios del Despacho, el mismo Presidente de la República, pueden afectarse de sus propios intereses, del de sus parientes y amigos, o de pasiones y caprichos. Es necesaria mucha firmeza de alma, y una virtud no sólo filosófica sino verdaderamente evangélica, para que uno de esos funcionarios no haga, o por lo menos no apoye, una iniciativa de ley que favorezca sus miras, aun cuando se oponga a algún artículo constitucional.

¡Ojalá y no fuera tan cierto lo que acabo de decir! De aquí proceden las interpretaciones violentas a la Constitución, las

soluciones especiosas a argumentos indestructibles, las intrigas para las votaciones, en una palabra, se procura ganar a toda costa. En efecto, se triunfa en la votación; pero este triunfo refluye en daño el prestigio de la Asamblea Legislativa. El público, que no se engaña, y conoce bien los artículos con que se dictó la ley, está persuadido de su injusticia y jamás la aprobará en su interior. ¿Qué remedio mas a propósito que ocurrir a una corporación, que puede llamarse esencialmente imparcial, para que pronuncie su fallo sobre la inconstitucionalidad de una ley? En verdad que los individuos que componen o deben componer la cabeza del Poder Judicial pueden afectarse alguna ocasión de aquellos mismos defectos; pero esto sucederá tan rara vez, que en nada perjudicará a esa absoluta imparcialidad que en la mayor parte de ellos existe de hecho, y en los demás racionalmente se presume. Los cortos límites a que debe reducirse un voto particular no me permiten extender sobre este asunto, digno de una disertación académica, perfectamente acabada; pero lo expuesto basta para fundar mi opinión sobre este punto.

Lo que he expuesto acerca de las leyes es por mayoría de razón aplicable a los actos del Ejecutivo. Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.

... (a la Suprema Corte de Justicia) le corresponde: 1o. Iniciar leyes y decretos pertenecientes a su ramo, 2o. Ser oída en las iniciativas que hagan los otros Poderes o las Juntas Departamentales sobre administración de Justicia; 3o. Nombrar los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos a propuesta de los gobernadores y Juntas

Departamentales, a los que remitirán listas de todos los pretendientes y postulados los tribunales respectivos.

Cuando el Supremo Gobierno o la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas Cámaras, o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamen alguna ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso.

Lo mismo sucederá cuando en los propios términos los diputados, senadores o Juntas Departamentales reclamen algún acto del Ejecutivo.

Una ley fijará las instancias y el modo en que ha de verificarse este juicio.”⁵

El maestro Burgoa Orihuela externa que “si tal idea se hubiese llevado a la práctica, encontraríamos en el régimen legal que la hubiese contenido un antecedente del juicio de amparo; mas desgraciadamente la implantación del recurso concebido por Ramírez en su célebre ‘voto’ no pasó de ser un mero deseo que, no obstante, demuestra ya la tendencia, cada vez más marcada, de establecer un medio de control de la constitucionalidad.”⁶

En el Proyecto de Reformas de las Bases Orgánicas que se comentan, se establece como atribución de la Corte Suprema de Justicia:

“Artículo 116. *Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*
15a. *Oír las dudas de los Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y creyéndolas fundadas, consultar sobre ellas al Presidente de la República, con los fundamentos que hubiere, para que inicie la conveniente declaración en el Congreso.”⁷*

⁵ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 20a. ed., México, Porrúa S.A., 1992, pp. 512-513.

⁶ BURGOA, Orihuela Ignacio, Juicio de Amparo, 35a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 110.

⁷ TENA, Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1995, ... p. 276.

Por su parte en 1840 se sometió a la consideración del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del mismo estado, elaborado principalmente por Manuel Crescencio Rejón. Dicho documento establecía:

“... entrega el control de la constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia “para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso y las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado” ... La protección de la Constitución se erige únicamente frente al Congreso, pues frente al Ejecutivo sólo queda defendida la legalidad (de esta manera) el Poder Judicial tiene la tarea de proteger en el goce de las garantías individuales al oprimido.”⁸

No fue sino hasta el Primer Proyecto de Constitución, presentado el 26 de agosto de 1842 por la Comisión formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo, que se contempló el antecedente de la acción de inconstitucionalidad actual con mayor similitud, a saber:

*“**Artículo 81.** Para conservar el equilibrio de los Poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:*

II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuere reclamada una ley del Congreso general fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su consejo, o por diez y ocho (sic) diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a la revisión de las legislaturas, las que

⁸ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano,... P. 497.

dentro de tres meses darán su voto, diciendo simplemente si “es o no inconstitucional”.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará los resultados, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las legislaturas.”⁹

La participación de la Corte Suprema en cuanto al control de constitucionalidad con este procedimiento, era receptiva y no interpretativa, pues se limitaba a recibir el reclamo del Presidente, previo acuerdo con su consejo de ministros, de los 18 diputados, seis senadores o tres legislaturas estatales; mandar la ley a revisión de las legislaturas, tal vez, como facultad implícita, apercibir a las legislaturas en caso de excederse del tiempo de tres meses para emitir su voto, computar los votos y publicar el resultado.

Posteriormente, el proyecto de Constitución presentado el 16 de junio de 1856, en su artículo 102, estableció en definitiva el control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes por órgano judicial y no político, en los siguientes términos:

“Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por estos juntamente con los de los estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales

⁹ TENA, Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, ... p. 368.

*de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un estado contra otro de la Federación, o ésta contra alguno de aquéllos, en los que fallará la Suprema Corte federal según los procedimientos del orden común.*¹⁰

En la discusión de dicho artículo constitucional, el diputado Ignacio Ramírez se opuso a dicho control de constitucionalidad en virtud de que – según él – no podía haber otro control de la constitucionalidad que la opinión pública, bastante por sí sola para acabar con las leyes cuando las reprueba. Afortunadamente, el diputado Ocampo debatió con el propósito de que no fuera la opinión pública, sino un órgano del Estado, el encargado del control de la constitucionalidad; ésta fue la opinión que prevaleció a la hora de la votación.

La Constitución Política de 1857 no establece la figura de acción de inconstitucionalidad sin embargo, sí prevé mecanismos de control de constitucionalidad: el juicio de amparo contra leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales, contra leyes o actos de cualquier autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y contra leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal; y las controversias señaladas por el artículo 98, que son las surgidas entre un estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

El texto de la Constitución de 1917 fue redactado de la misma manera que su antecesora, pues establece en sus artículos 103 y 105 las figuras de juicio de amparo y controversias constitucionales, respectivamente; citando para tal efecto el contenido del artículo 103 constitucional:

¹⁰ *Ibidem.*, pp. 568-569.

“Artículo 103. *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

- I. Por leyes o actos de 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.”*

Las modificaciones a los artículos Constitucionales están sujetas a un procedimiento rígido establecido en el artículo 135 de la Carta Magna, por lo que el texto constitucional no permanece estático, ya que a través de este procedimiento se actualiza para dar vida a los fines del Estado Mexicano. Siguiendo este procedimiento rígido, han sido numerosas las reformas al texto constitucional; a continuación mencionaremos las reformas al artículo objeto del presente trabajo de estudio, es decir, las reformas al artículo 105 constitucional.

El artículo en comento quedó redactado de la siguiente manera en el texto original de la Constitución de 1917:

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

El 25 de octubre de 1993 se reformó por primera vez el artículo 105 constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron, además, diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

La penúltima reforma a este artículo que nos ocupa se publicó el 31 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, de la siguiente manera:

“Artículo 105. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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 federales o del Distrito Federal;*
 - d) Un estado y otro;*
 - e) Un estado y el Distrito Federal;*
 - f) El Distrito Federal y un municipio;*
 - g) Dos municipios de diversos estados;*
 - h) Dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

j) *Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
k) *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

II. *De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran 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 a 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*
- b) *El equivalente a 33% 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 a 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano y*
- e) El equivalente a 33% de los integrantes de alguno de los órganos Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes 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 de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo las 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 a este artículo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 en los siguientes términos:

“I. ...

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

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

- a) El equivalente a 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*
- b) El equivalente a 33% 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 a 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;*
- e) El equivalente a 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de leyes federales expedidas por la propia Asamblea;*
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.*

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.

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

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

Antecedentes todos ellos que son necesarios precisar para partir de éstos y estudiar la figura jurídica en comento, sus aciertos y deficiencias.

1.2. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.

El 5 de diciembre de 1994 el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, con fundamento en el artículo 71 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a consideración del Congreso de la Unión, a través del Senado de la República, una iniciativa de reformas a nuestra Ley Fundamental en materia de procuración y administración de justicia. Dicha iniciativa de reformas no despertó un debate público de la magnitud que hubiera merecido la propuesta, en parte por el carácter especializado de la misma, pero en parte también por la puesta, en parte también por la relativa ausencia del tema en el foro de la opinión pública.

Dicha iniciativa tiene un antecedente directo en el discurso pronunciado por el ahora expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando era candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia, en Guadalajara, Jalisco, el 14 de julio de 1994, el cual contiene 10 puntos de propuesta, muchos de los cuales se incluyeron en el citado proyecto de reformas constitucionales.

Sin embargo, para el desarrollo del presente trabajo de investigación solo abordaremos la figura de la acción de inconstitucionalidad a que se hizo referencia en dicha propuesta y la cual se encuentra contenida en el artículo 105 constitucional, fracción II. A este respecto, la iniciativa presidencial sometida al Congreso de la Unión planteó la reforma de dicho artículo de la manera siguiente:

“ ... a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los poderes públicos ... Asimismo, se propuso abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.”

Después de cumplir con todo el procedimiento de reformas a la Constitución señalado en su artículo 135, el 31 de diciembre de 1994 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto que declara reformados 27 artículos de la Constitución federal en materia de administración y procuración de justicia, así como de seguridad pública.

Dicha reforma constitucional otorga al Poder Judicial de la Federación mayor peso político e institucional, al darle mejor efectividad y alcance a la función de la Suprema Corte como intérprete y garante último de la Constitución, es decir, como Tribunal Constitucional, al continuar la tendencia de las reformas de 1987 – 1988, pues éstas iniciaron la orientación y transformación de nuestro alto tribunal al de Tribunal Constitucional. Asimismo, introduce instituciones jurídicas y administrativas como los consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal y el Consejero Jurídico del Gobierno.

Asimismo, pretendía que ciertos ámbitos de la vida social y política de nuestro país siguieran criterios jurídicos con el objetivo de lograr la convivencia y armonía nacional en el marco del Estado de derecho. Dicha búsqueda ya se había iniciado al instaurarse el Tribunal Federal Electoral, con la creación de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos de América, con la formación de la Comisión de Arbitraje Médico y, posteriormente, con la aplicación de mecanismos e instituciones protectoras de los usuarios de los servicios bancarios y financieros.

Además, la exposición de motivos de la iniciativa que se comenta establece que:

“... en esta iniciativa se somete a la consideración de esa soberanía (Senado de la República) un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo el Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responde mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de derecho pleno.”

“La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.”

“Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la

deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y fortalecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficacia de ambas.”¹¹

Uno de los motivos de las reformas constitucionales que dan forma a la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia es acrecentar sus atribuciones, para que pueda resolver las controversias suscitadas entre poderes públicos por leyes o actos inconstitucionales, la acción de inconstitucionalidad que rompe con el esquema del juicio de amparo y por último, la nueva facultad de las salas de la corte de fungir como tribunal de apelación.

La acción de inconstitucionalidad contenida en la fracción II del artículo 105 de la Constitución tiene por objeto que cierto porcentaje de los congresos federal o locales, así como el Procurador General de la República y las dirigencias nacionales, estatales, o ambas, de los partidos políticos soliciten a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválida una ley emanada del mismo órgano legislativo por ser contraria a la Constitución; ahora ya no existe el impedimento referente a la materia electoral.

Además, la acción de constitucionalidad no es novedad en el mundo, ya que existe en otros países, con algunas diferencias que más adelante abordaremos.

El investigador Héctor Fix-Fierro, sostiene en la Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, intitulada “La Reforma Judicial de 1994 y las

¹¹ Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el entonces Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República.

acciones de inconstitucionalidad”, número especial, Reforma Judicial, en su volumen XIII, México, 1995, en su página 109, lo siguiente:

“En nuestro ordenamiento jurídico ya existía una acción de inconstitucionalidad - el juicio de amparo contra leyes – que tiene un ámbito de aplicación a la vez más amplio y más restringido. Más amplio, en cuanto este instrumento puede utilizarse para impugnar también reglamentos. Más restringido, en la medida que mantiene ciertos requisitos de procedibilidad (interés jurídico y agravio directo, derivado de una violación de garantías individuales), y los efectos de la resolución no podrán ser generales (formula Otero).”¹²

El Ministro Genaro Góngora Pimentel, reconoce dicha situación pues sostiene que *“en México existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de leyes a través del amparo. El primero es el que denomina la acción de inconstitucionalidad y se ejercita en amparo indirecto ante los juzgados de distrito (artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo), y el segundo que se plantea en amparo directo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, se denomina “recurso de inconstitucionalidad”.*¹³

En el caso de la acción de inconstitucionalidad los órganos de representación popular pueden ejercerla y en caso de que la resolución les sea favorable, la sentencia tendrá efectos generales y abrogatorios de la norma impugnada.

Retornando a la fracción II del artículo de que se trata, tenemos algunos aspectos fundamentales y son los siguientes:

¹² FIX, Fierro Héctor, La Reforma Judicial de 1994 y las Acciones de Inconstitucionalidad en ARS IURIS, revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, Reforma Judicial, vol. 13, México, 1995, p. 109.

¹³ Nota: GÓNGORA, Pimentel Genaro David, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 6a. Ed., actualizada, México, Porrúa, 1997, pp. 26-35. El propio autor refiere que este término no debe confundirse con la actual institución prevista en el artículo 105 fracción II de la Carta Magna, que se denomina precisamente acción de inconstitucionalidad creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1994.

1. Efectos de la sentencia que declara inválida (inconstitucional) una ley ordinaria.

Al respecto debemos decir que, la exposición de motivos ya señalada estableció que la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido en su historia. En adelante el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que perneé la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y de estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

2. Promoventes.

En cuanto a los promoventes, la multicitada iniciativa consideró que se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El procurador general de la República, que es el abogado de la Nación, podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de

inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que en una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si las normas aprobadas por la mayoría son, o no, acordes con la Constitución.

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, no es posible confundir 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.

Las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, legitimaron a los partidos políticos para promover este tipo de juicios constitucionales; considerándoseles como “coadyuvantes” en el mantenimiento del orden constitucional, limitado únicamente, por lo que se refiere a los partidos políticos con registro, a la materia electoral.

3. Tribunal Constitucional.

La misma exposición de motivos señala que “consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales; para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo”.

El Maestro Emilio Rabasa citado por Pablo Enrique Reyes Reyes, sostenía que “el Poder Judicial no era un verdadero poder, argumentando que son poderes públicos los órganos de la voluntad del pueblo (...) es poder el órgano que quiere en nombre de la comunidad y ordena en virtud de lo que se supone que la comunidad quiere (consiguientemente) el departamento judicial nunca es poder, porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al interés común; porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que deben en nombre de la ley, y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano del poder, sería la degeneración y corrupción de la justicia.”¹⁴

Por tanto, concluye que “el órgano de la función judicial le faltan las condiciones esenciales de los órganos de poder: iniciativa, unidad y autoridad general”.¹⁵

Con las reformas que han hecho los preceptos constitucionales referentes a este tema, la iniciativa de que habla el Maestro Rabasa no puede estar satisfecha en su totalidad, pues recordemos que un principio que rige nuestro sistema judicial es que la acción de los tribunales no puede ser motu proprio, sino debe existir un impulso de parte legítima. Quizá la excepción constitucionalmente reconocida se refiere a la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar violaciones graves a garantías individuales, al voto público, o ambas, contenida en el artículo 97, segundo párrafo, que más adelante abordaremos.

Ahora bien, en el debate público actual se encuentra la propuesta de los ministros para que se faculte a la Suprema Corte a presentar iniciativa de ley y de reforma constitucional, circunscrita dicha facultad al ámbito de acción de la propia Corte.

¹⁴ REYES, Reyes Pablo Enrique, *La acción de Inconstitucionalidad*, México, Oxford, 2000, p. 5.

¹⁵ *Ibidem*.

“La unidad del Poder Judicial de la Federación, se amplió con la inserción en su ámbito de competencia del Tribunal Electoral, derivada de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996; asimismo, está asegurada con la armonización de funciones del Consejo de la Judicatura Federal y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, motivadas por las reformas al artículo 100 constitucional por decreto publicado en el Diario Oficial el 11 de junio de 1999”.¹⁶

En cuanto a esta última, el Maestro Emilio Rabasa sostenía que los mandamientos del órgano judicial “sólo se refieren al caso controvertido y no afectan sino a las partes interesadas; la única extensión a que puede aspirar un fallo, consiste en la fuerza del precedente como interpretación legal que fija un principio jurídico; pero el precedente no tiene nunca la fuerza definitiva de un mandamiento invariable”.¹⁷ Hoy en día, con la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 constitucional se cumplen las “condiciones esenciales de los órganos de poder” por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación y culmina el proceso de transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional.

1.3. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.

El 25 de julio de 1996, al tenor de la mal llamada Reforma de Estado y en aras de consolidar la reforma electoral orientada a regular los comicios del Distrito Federal de 1997 y a fin de garantizar resultados electorales certeros y mantener márgenes de gobernabilidad suficientes en toda la República, los partidos políticos y el gobierno firmaron de manera conjunta una iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución referentes a la materia electoral. Estos artículos son los siguientes: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, **105**, 108, 110, 111, 116 y 122.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Id.

Es la primera vez que no existe objeción alguna en los debates de ambas cámaras del Congreso de la Unión, y es la primera vez que el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, los presidentes de los partidos políticos y los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos representados en el Senado y en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, firman una iniciativa que establece las bases de los procesos electorales en los ámbitos federal y del Distrito Federal.

Respecto de la acción de inconstitucionalidad que trataremos de explicar en el presente trabajo, la exposición de motivos de esta última reforma constitucional señala lo siguiente:

“Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: a) que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; b) que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo; y c) que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.”¹⁸

Y más adelante continúa:

¹⁸ Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por los coordinadores de los grupos Parlamentarios representados en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados 125 de agosto de 1995.

“... con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro Texto Fundamental atentan contra el Estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones en éste y los párrafos precedentes.”¹⁹

En síntesis, lo que se busca es que no se presenten las llamadas concertaciones y que los partidos políticos después de perder, acudan a argumentos deleznable impugnando las leyes que antes consideraban “adecuadas” y que con posterioridad a los resultados obtenidos consideran “injustas”.²⁰

1.4. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL (ENFOCADA A LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES).

Con el objeto de dar claridad al desarrollo del tema, ubicaremos primero los diferentes medios de defensa constitucional y trataremos de definir en cuál de éstos se encuentra la acción de inconstitucionalidad, o bien, si por sí misma crea un mecanismo de defensa de la Constitución o si se trata de una garantía individual.

El título cuarto de la Constitución, “De las responsabilidades de los servidores públicos” que se integra por los artículos 108 a 114, consagra una garantía constitucional de carácter represivo en contra de los servidores públicos cuando violen la Constitución en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad de los servidores públicos puede ser de carácter político de

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibid.*

acuerdo con la fracción I del artículo 109 constitucional, que establece que: se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 (destitución e inhabilitación para desempeñar funciones de cualquier naturaleza en el servicio público) a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Asimismo, la responsabilidad de los servidores públicos puede ser de carácter penal, de acuerdo con la fracción II del mismo numeral 109: “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.”.

Y finalmente, la responsabilidad de los servidores públicos puede ser también de carácter administrativa, de acuerdo con la fracción III del mismo artículo 109, que establece: se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Considerando la intervención del Congreso, en cuanto la Cámara de Diputados actúa como parte acusadora y la de Senadores como jurado de sentencia, y tomando en cuenta el carácter de *res indicata* de dicha resolución (último párrafo del artículo 110 constitucional y la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo), a esta garantía se le ha denominado como de *órgano político*. Sin embargo, no debemos soslayar la consideración contenida en el último párrafo del multicitado artículo 109 constitucional, pues faculta a *cualquier ciudadano* a formular denuncia ante la citada Cámara de Diputados respecto a las conductas a que se refiere ese mismo artículo.

La segunda garantía constitucional es la controversia constitucional consagrada en la fracción I del artículo 105, en donde se faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer sólo puede ser solicitada por organismos de carácter público y su objeto es un litigio pero de carácter jurídico y no político,

criterios que resultan muy útiles para diferenciar esta garantía de la del amparo soberanía, consagrada en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

Continuando con las ideas de Corzo Sosa, como tercera garantía se encuentra la establecida en el artículo 97 constitucional, párrafos segundo y tercero, en los que se establece la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una violación grave de alguna garantía individual. Asimismo, establece que el alto tribunal tiene facultad para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de los Poderes de la Unión. Esta última parte se abordará con mayor profundidad cuando lleguemos al apartado referente a la materia electoral de las acciones de inconstitucionalidad.

La cuarta garantía constitucional es la institución procesal denominada *juicio de amparo*, la cual fue concebida como el medio común de protección de los derechos fundamentales de las personas cuando ellos hubieren sido violados por alguna autoridad pública, convirtiéndose con posterioridad en un mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes y de control de legalidad de todo el ordenamiento jurídico mexicano.

Sobre este punto, prohijamos las ideas expresadas por el célebre jurista michoacano Felipe Tena Ramírez, en el siguiente orden:

“Las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresadas con singular nitidez en la fórmula de Otero, y que todavía sobreviven en la Constitución, son las tres siguientes: 1ª el juicio se sigue a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional; 2ª esa parte agraviada tiene que ser un individuo particular; 3ª la sentencia se limitará a resolver el caso concreto,

sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o del acto que motivare la queja.

Esas ideas informan de acentuado individualismo la institución de amparo, en grado tal que si la estudiamos sin perjuicios habremos de convenir en que no se trata en realidad de un sistema de defensa directo de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo al estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.

En efecto, de las dos partes en que hemos dividido las constituciones del tipo de la nuestra, la una erige como limitaciones a la autoridad ciertos derechos de la persona, mientras que la otra organiza a los poderes públicos entre sí. Como toda ordenación jurídica, ambas partes regulan relaciones de los poderes, con los individuos de la parte dogmática, y de los poderes entre sí la parte orgánica; suprimase de una Constitución los preceptos que crean y organizan a los poderes públicos, dotándolos de competencia, y no habrá Constitución; en cambio, hay numerosas constituciones que, sin dejar de merecer el nombre de tales, carecen de enumeración de los derechos públicos de la persona, llamados entre nosotros garantías individuales. Y es que si estos derechos se hacen figurar en algunas constituciones, es que en virtud de la ideología individualista de las mismas, que de cierto no es aceptada unánimemente ni en igual grado por las demás.

De las dos partes que hemos distinguido en la Constitución como la nuestra, la más digna de ser defendida, desde el punto de vista constitucional, es la parte orgánica, que es la sustancialmente constitucional. La defensa de la otra parte tiene suma importancia, pero no desde el punto de vista de la Constitución, sino del individuo. Por eso el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas, impidiendo sus interferencias recíprocas.

No es control de constitucionalidad aquel que sólo cuida de evitar las invasiones de los poderes en la esfera de los derechos públicos de la persona, sin duda las invasiones de este género son formalmente violaciones a la Constitución, porque los derechos infringidos figuran en ella; pero no constituyen violaciones a lo esencialmente constitucional. Los derechos públicos de la persona son derechos empíricamente seleccionados a los que se les da el rango de constitucionales por considerárseles de ser menoscabados con más frecuencia por la autoridad y merecedores, por lo tanto, de una protección especial. La categoría constitucional que se les otorga serviría de poco si no estuviera acompañada de una defensa también constitucional. Pero esta razón de índole práctica no impide admitir en teoría que tales derechos puedan estar protegidos por un procedimiento ordinario.

(...) Según se infiere del artículo 103, los objetos del juicio consisten en impedir las violaciones de las garantías individuales por parte de cualquier autoridad, así como las invasiones de la jurisdicción federal en la local, y viceversa.²¹

Continuando con las ideas del tratadista Tena Ramírez, la fracción I atiende exclusivamente a la parte dogmática, por lo que no tiene ningún carácter de control de constitucionalidad. Por su lado las fracciones II y III contemplan la invasión de competencias pero con la doble condición de que dicha invasión debe repercutir en detrimento de un individuo y que dicho individuo (agraviado) solicite la protección de la justicia federal; por lo que esta defensa continúa estando subordinada a la condición del agravio a una persona determinada y a la solicitud de la protección por parte de la misma.

“No importa la lesión en sí a la Ley Suprema, sino sólo en cuanto se traduce en daño a un individuo, que es el único que le parece interesar a la Constitución. Reparado el perjuicio que se

²¹ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. Ed., México, Porrúa, S.A. 1992, pp. 512-513.

*ocasionó al quejoso, la violación general queda impune en sí misma y en relación con todos los individuos que no la reclamen porque la sentencia no vale sino para el caso concreto ni puede hacer declaraciones generales respecto a la inconstitucionalidad del acto violatorio.*²²

Desde entonces, el maestro Tena Ramírez propuso que:

*“... para arreglar dicho estado de cosas no puede servir eficazmente el juicio de amparo pues éste no remedia una situación general sino protege un interés particular (...) Se necesita, por lo tanto, un procedimiento diverso al del Amparo para afrontar el problema propuesto al fin de contener de modo general y no sólo en un caso concreto, dentro de su perímetro constitucional, al poder que lo ha rebasado.”*²³

Actualmente, con las facultades que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud de las reformas constitucionales de 1977, 1987, 1994 y 1996, ésta se acerca más a la concepción de tribunal constitucional, ya que le corresponde ser el intérprete máximo de nuestra Constitución. Por ello consideramos que el carácter de tribunal constitucional a nuestro Alto Tribunal se presentó al dar efectos generales a las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad, pues ésta si trata de control constitucional en estricto sentido.

Respecto de esta última consideración, proporcionar efectos generales a las resoluciones que declaren inconstitucional una ley, se han presentado opiniones divergentes. Hoy en día, en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, es posible otorgar efectos generales a las resoluciones dictadas por el Pleno del Alto Tribunal, siempre que ocho ministros voten en ese sentido. Este tema será estudiado con mayor extensión posteriormente.

²² *Ibidem.* P. 513.

²³ *Idem.* P. 514.

Por otro lado y toda vez que el criterio reiterado cinco veces en el mismo sentido constituye jurisprudencia obligatoria, en este supuesto, cuando se promueve un amparo contra un acto fundado en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia o contra la misma ley, el juez deberá aplicar dicho criterio mediante la institución de la suplencia de la queja, con la cual es de suponerse que la resolución seguirá el criterio sustentado en la jurisprudencia. En estricto sentido, la jurisprudencia debería obligar también a las autoridades administrativas para que no apliquen una ley a un caso concreto cuando ésta hubiera sido declarada inconstitucional porque, de no hacerse, se incurre en ilegalidad. Sin embargo, nuestra tradición no ha evolucionado en ese sentido, a pesar de que constitucionalmente podría hacerse.

Como quinta garantía constitucional tenemos la protección a los derechos humanos a través de las respectivas Comisiones de Derechos Humanos, tanto locales como la Nacional. Por virtud de la reforma constitucional al artículo 102, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se insertó en el apartado B por el cual el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados “establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos”, que a la postre resultó ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos (la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992; su Reglamento Interno, el 12 de noviembre de 1992).

La creación de estos organismos protectores de los derechos humanos lamentablemente se presentó por dos cuestiones básicas: la presión internacional, Estados Unidos de América, y la falta de control constitucional.

1.5. DEFENSA CONSTITUCIONAL.

El proceso evolutivo de las instituciones políticas en un Estado democrático de derecho tiene como finalidad última no sólo el establecimiento de un ordenamiento jurídico adecuado y la salvaguarda de los derechos y las

libertades fundamentales de los miembros del conglomerado social, sino que tienden a limitar, con la mayor precisión posible, los espacios de arbitrio y decisión de la autoridad, a efecto de mantener incólume el orden constitucional, con todas las consecuencias que de hecho y por derecho se generen.

Como prolegómenos de esta aseveración, las ideas revolucionarias de la Ilustración que prevalecieron en los movimientos sociales y políticos de Francia y de Estados Unidos de América del siglo XVIII determinaron como una necesidad insoslayable el establecimiento de la protección de los ciudadanos (lato sensu) a través de la esfera jurídica, en un texto de carácter formal (y hasta solemne), cuya modificación debería atravesar diversos procedimientos y requisitos. Este texto se denominó Constitución.

La esfera jurídica de protección aludida comprendería, según sus promotores, el mínimo de derechos y libertades necesarios para lograr una convivencia armónica en sociedad. En principio se hizo referencia a los derechos civiles y políticos del hombre, lo que implicaba, de manera primordial, una obligación de la autoridad en sentido negativo, es decir, constitutiva de una omisión, de un no hacer. En un momento posterior se abarcaron los derechos económicos y sociales, los cuales implicaban una serie de obligaciones del Estado a favor de grupos que por sus condiciones económicas, culturales o sociales, se encontraban en una posición inferior respecto de los demás integrantes de la sociedad, situación que a su vez creaba obligaciones positivas de la autoridad, consistentes en un hacer o en un dar. Finalmente, se establecieron los denominados derechos de la *cuarta generación*, referentes, en sustancia, al desarrollo sustentable de las sociedades, a la explotación racional de los recursos naturales y a la preservación del ambiente, cuyos beneficios redundarían en un futuro mediato que disfrutarían las generaciones venideras.

Con el devenir del tiempo y el marco del desarrollo político de las sociedades y sus instituciones, se profundizan los intercambios comerciales, en gran escala y las relaciones entre los Estados se estrechan de manera tal que se inicia el fenómeno denominado *globalización*, por la cual se encuentran

temas de interés común y primordial para todos los Estados, como los derechos humanos, medio ambiente, los flujos financieros, el combate a la delincuencia organizada y la democracia.

Ahora bien, la realidad mostró como resultado que no era suficiente la simple consagración en el texto constitucional de los valores, los principios y las decisiones fundamentales de una sociedad, para que éstos tuvieran vigencia y vivencia, utilizando la terminología empleada por el maestro Eduardo García Maynez, no era necesario establecer mecanismos de protección a favor del ciudadano para defenderse de los actos del Estado que importaban vejaciones o invasiones a la esfera jurídica tutelada referida. En otras palabras, se requería crear los medios o mecanismos procesales pertinentes para hacer valer los derechos y las libertades de los ciudadanos y así sujetar a la autoridad a los lineamientos establecidos expresamente en la ley.

En ese tenor, en cuanto a nuestra historia constitucional, en 1840 Manuel Crescencio Rejón ideó una acción procesal cuya finalidad residen en tutelar las garantías individuales de los gobernados frente a los actos de la autoridad y del Estado. La finalidad principal del juicio de amparo es proteger las garantías individuales que otorga la Constitución. De manera incidental o accesorio, dicha protección redundará en que las autoridades respeten los preceptos contenidos en la Ley Suprema. Así las cosas, los mecanismos que adoptaron las constituciones políticas de 1857 y 1917 en nuestro país y en diversas latitudes del sur de nuestro continente y en los países europeos, se referían, única y exclusivamente, a la tutela de las libertades y derechos de los ciudadanos (lato sensu) frente a las autoridades.

En atención a estos datos obtenidos de la historia constitucional y política de nuestro país, tanto los legisladores como las autoridades y la sociedad soslayan la importancia de determinar los mecanismos para hacer valer los preceptos constitucionales por parte de las propias autoridades. En nuestro país esta situación podría explicarse por la implantación y conservación de un sistema de partido hegemónico, donde la división de poderes era prácticamente nula y la voluntad del titular del Ejecutivo Federal era la máxima

(y única) expresión de autoridad, a veces porque el propio sistema jurídico así lo permitía, o bien, porque se utilizaban vías políticas de disuasión y persuasión.

No fue así en los países del Viejo Continente, en los cuales se elaboraron mecanismos tendientes a proteger el texto constitucional contra la violación por parte de las autoridades, lo que hoy se denomina *defensa constitucional*.

El tratadista Héctor Fix-Zamudio establece que la defensa constitucional se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las disposiciones constitucionales.²⁴ Esto significa que la defensa constitucional abarca las instituciones jurídicas que tienen como fin, por un lado, que los preceptos contenidos en la Carta Magna se respeten y, en caso de violación, sus infractores sean sancionados de manera ejemplar para dejar incólume el orden constitucional, y por el otro, conseguir que los ideales, principios, valores y fines que busca el Estado se completen, pues al ser la Carta Magna el ordenamiento donde la voluntad popular expresa sus más altas aspiraciones, la evolución y el respeto al Código Político produce la satisfacción de éstas. En este contexto, la defensa constitucional se integra por la protección constitucional y por las garantías constitucionales.

1.6. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

Comprende todos los instrumentos políticos, económicos, sociales y jurídicos incorporados a las normas fundamentales con el propósito de limitar el ejercicio del poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos constitucionales.

²⁴ FIX, Zamudio Héctor, *La Constitución y su Defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 15-16.

Los instrumentos de carácter político abarcan la división clásica del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 constitucional) con la prohibición expresa de que se reúnan los mismos, salvo en los casos establecidos por la misma Constitución en sus artículos 29 y 131. A lo anterior debemos añadir la forma de Estado que hemos adoptado, pues la esfera de competencia federal y estatales impone una limitación al uso arbitrario del poder público.

El maestro Felipe Tena Ramírez, citado por el tratadista Alberto Castillo del Valle, señala que el Poder Legislativo, frente al Poder Judicial federal, debe acatar siempre las sentencias de amparo, pues es este poder el único que puede definir plena y definitivamente los actos inconstitucionales de los demás poderes; frente al Poder Ejecutivo, el Legislativo no tiene sino facultades de cooperación y no de ejecución; en todo caso, añadiríamos nosotros, tiene facultades de supervisión a través de la revisión de la cuenta pública que hace la Cámara de Diputados en términos del artículo 74 constitucional y del informe de gobierno establecido en el artículo 69 constitucional.

Además, existen controles intraorgánicos e interorgánicos. Los primeros se presentan en todos los poderes: el Poder Legislativo se encuentra dividido en dos cámaras (artículo 50 constitucional), y existe una Comisión Permanente integrada por 19 diputados y 18 senadores. Con motivo de la reconfiguración de las fuerzas políticas en los ámbitos nacional y local, los distintos partidos políticos han alcanzado posiciones de relevancia en todos los espacios de las legislaturas estatales, produciendo así cambios en las estructuras internas de los comités y comisiones legislativos. Tal es el caso de la Junta de Coordinación Política, creada con motivo de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aprobadas durante el segundo periodo extraordinario de sesiones celebrado en agosto de 1999, que se constituye como órgano de gobierno de cada Cámara, y se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Legislatura, un legislador del grupo parlamentario mayoritario y uno del grupo parlamentario que, por sí mismo, constituye la primera minoría de la Legislatura.

El Poder Judicial cuenta con una organización escalonada en sus tribunales, por lo que cualquier impugnación en un tribunal de primera instancia, en una entidad federativa, puede llegar hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 14, 16, 94 y 116 fracción III constitucionales). Además, el Consejo de la Judicatura tiene a su cargo la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. Afortunadamente, el Consejo ha asumido el compromiso de transformar la organización y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, con miras a establecer un mejor sistema de impartición de justicia, basado en la autonomía irrestricta de los órganos jurisdiccionales, en la absoluta independencia de sus titulares y en el propósito de mejorar las condiciones de trabajo del personal del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sostiene que la Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos. Además, en cuanto a la racionalidad presupuestaria y en materia de disciplina, el Consejo ha emitido acuerdos generales de suma importancia, conforme con su finalidad de órgano contralor y disciplinario interno del Poder Judicial de la Federación.

Respecto del Ejecutivo, éste cuenta con la Secretaría de la Función Pública, que tiene como función, entre otras, conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida; asimismo, cada entidad o dependencia de la administración pública federal cuenta con órganos internos de supervisión y control del ejercicio del gasto público y aplicación de recursos presupuestarios, así como se incluye un órgano disciplinario de servidores públicos.

Como controles interorgánicos se encuentran el veto suspensivo del Poder Ejecutivo Federal durante el procedimiento legislativo (artículo 72 constitucional), que tiene como consecuencia que el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo sea devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen, debiendo ésta discutir de nuevo el texto; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, y si fuese sancionado por ésta por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Asimismo, existe a cargo del Ejecutivo Federal la obligación de promulgar un decreto de ley enviado por el Congreso de la Unión, o cualquiera de sus Cámaras, e incluso tiene el Ejecutivo el deber de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso y presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país (artículo 69, primera parte).

Además, el Ejecutivo tiene la facultad de proponer a consideración del Senado de la República una terna de candidatos a ocupar las vacantes de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como someter las licencias y renunciaciones de los ministros a la aprobación del propio Senado (artículo 89, fracción XVIII, constitucional).

Tratándose del Congreso de la Unión, los principales controles financieros a su cargo son la aprobación de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública que realiza la Comisión de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, también podemos señalar la obligación que tienen los secretarios del Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos (que ya no existen) de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos; además, la facultad que tiene cualquiera de las Cámaras para citar a cualquiera de los altos funcionarios de la administración pública federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, así como de integrar comisiones para

investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93 constitucional).

En este marco de referencia también se incluye la prerrogativa del Senado de la República para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (artículo 76 fracción II, constitucional); asimismo, se incluye la facultad del propio Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (artículo 76 fracción I constitucional).

Los mecanismos de control entre los ejerce el Legislativo respecto al Judicial, al designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario (artículo 76 fracción VIII constitucional).

En cuanto a las facultades de control interorgánico que ejerce el Poder Judicial Federal, encontramos de sentencia por cumplimiento compelido previsto por los artículos 107 fracción XVI, constitucional y 105, segundo párrafo, 107, 108 y 109 de la Ley de Amparo, así como los efectos de la jurisprudencia para declarar inconstitucional una norma general expedida por el Poder Legislativo, o bien, la declaración de invalidez inconstitucional, como más adelante precisaremos.

Respecto de los instrumentos que regulan los recursos económicos y financieros del Estado, la citada Secretaría de la Función Pública tiene facultades de inspección sobre actividades económicas y de responsabilidad de los funcionarios públicos, asimismo, se ubican las facultades del Congreso

de la Unión antes invocadas, así como los procedimientos previstos en los artículos 131 y 134 constitucionales, en cuanto a la administración de los recursos económicos y a la regulación y a la regulación del comercio interior y exterior.

En todo caso, tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral tienen la obligación de aplicar las disposiciones contenidas en las leyes de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En relación con los instrumentos de carácter social, la Constitución mexicana fue la primera que consagró las garantías sociales, es decir, aquellas que atienden a ciertos grupos de la población que por sus condiciones económicas, culturales y de género se encuentran en un plano de desigualdad respecto de los demás integrantes del conglomerado social. Así, se encuentran reconocidos los derechos de grupos sociales como campesinos y trabajadores en general, artículos 27 y 123 constitucionales, y recientemente los derechos de los grupos étnicos, artículo 4° constitucional. A decir del maestro Fix-Zamudio, los partidos políticos en este sentido también tienen una regulación constitucional se establecen sus bases, artículos 41 y 51 constitucionales. Actualmente, existen tendencias para plasmar constitucionalmente el derecho de género, que probablemente resultan ideas demasiado innovadoras para nuestra idiosincrasia, y que su aplicación sería una extrapolación innecesaria de vivencias de otras latitudes.

Asimismo, existen autores que consideran que el derecho a la protección a la salud, a los menores, a la familia, al ambiente sano y a la educación, así como los derechos de los consumidores, son garantías sociales que nuestro legislador constituyente ha elevado al más alto rango legislativo, principalmente en el artículo 4° constitucional. En esa tesitura, los procedimientos ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, los mecanismos de protección ante el Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia, las facultades con que cuentan las procuradurías federales de Protección al

Ambiente y del Consumidor, se incluirían en estos instrumentos de carácter social que buscan la protección de la Constitución.

Los instrumentos de técnica jurídica consisten en la supremacía constitucional por la que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión derivadas de la misma y los tratados celebrados conforme a ella son ley suprema de toda la Unión, artículo 133 constitucional; y en el procedimiento dificultado de reforma en el cual se requieren dos terceras partes del voto de los presentes en el Congreso de la Unión y la aprobación mayoritaria de las legislaturas de los estados, artículo 135 constitucional, salvo los casos señalados en las fracciones I y III.7 del artículo 73 constitucional.

Por su parte, el constitucionalista Jorge Carpizo considera que la atribución que confiere al Senado federal la fracción VI del artículo 76 constitucional consagra un instrumento de protección constitucional por órgano político, pues se le encomienda al Senado resolver las cuestiones políticas que surja entre los poderes del Estado cuando alguno de ellos así lo solicite o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

1.7. JUSTICIA CONSTITUCIONAL.

El doctor Fix Zamudio define a la justicia constitucional como *“el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma Carta Fundamental.”*²⁵ Es decir, estos instrumentos de justicia constitucional se encomiendan a tribunales encargados de resolver cuestiones constitucionales de manera específica; en concreto, el juicio de amparo, la acción de controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

²⁵ FIX, Zamudio Héctor, Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional, 1940-1965, México, UNAM, p. 15.

La actividad de estos tribunales, órganos controladores, normalmente de carácter jurisdiccional, es de naturaleza política en un sentido amplio, es decir, como participante en la toma de decisiones esenciales de los órganos del Estado, pues al interpretar disposiciones constitucionales o, de manera más precisa, a la luz de la Constitución, definen los parámetros que la autoridad pública ha de seguir en el desempeño de sus actividades y en el cumplimiento de la ley. Esta interpretación constitucional es un acto de creación del derecho, pues actualiza el texto constitucional a la realidad cambiante y realiza los valores fundamentales contenidos en la Constitución. Consideramos conveniente señalar que el carácter político de un acto no excluye un conocimiento técnico jurídico del mismo, ni el resultado político de dicho conocimiento la despoja de su carácter jurídico.

A decir del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, la interpretación de la Constitución y, como consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes son la columna vertebral de todo sistema de control constitucional. En ese sentido, continúa Gudiño, el reconocimiento y estima de los derechos humanos fundamentales tiende naturalmente a establecer en la Constitución la naturaleza y los límites del poder político democrático y los medios eficaces para la defensa y reparación de los derechos de los gobernados. Esta es característica esencial del constitucionalismo positivo, que no puede prescindir de la forma justa de Estado y de gobierno ni del respeto a los derechos humanos. La defensa de la Constitución es, en consecuencia, una parte decisiva de la Ley Fundamental y se refiere a todos los elementos de la misma; a las garantías personales y a la forma de Estado y de gobierno, con el federalismo, el municipio, la división de poderes y el ejercicio de la soberanía popular mediante elecciones libres y respetadas, por mencionar algunos aspectos orgánicos sobresalientes.

El estudio objetivo de la Constitución y de los medios para asegurar su vigencia debe respetar la totalidad compleja de las normas constitucionales, sin eliminar determinados aspectos ni concentrarse en otros de manera exclusiva. En contra de esta exigencia, no es rara en nuestro ámbito la práctica de reducir

al amparo el estudio de los diversos medios de defensa de la Constitución, sin prestar mayor atención a las demás maneras constitucionales de oponerse a la violación de la Ley Fundamental en las partes dogmática y orgánica. La consideración completa de la defensa de la constitucionalidad es necesaria para la crítica y la propuesta de reformas positivas.

Por ello, el doctrinario Jorge Carpizo señala que “*la justicia constitucional mexicana está integrada por seis garantías*”²⁶ el juicio de amparo; la declaratoria, por parte del Senado, de que ha llegado el caso de nombrar gobernador provisional, porque las autoridades de un estado han desaparecido; la competencia del Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos se lo solicite, o cuando, debido a esas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el conflicto constitucional preceptuado en el artículo 105, que en el tiempo en que escribió su obra sólo existía la controversia constitucional, y el juicio de responsabilidad política.

²⁶ CARPIZO, Macgregor Jorge, Derecho Constitucional II Requisitoria Constitucional, en Estudios Constitucionales, México, UNAM,-III, 1983, pp. 452-453.

2. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Es menester previo a precisar cuales son los mecanismos con los que cuenta el sistema jurídico de nuestro país, cual es la finalidad de los mismos y bajo que tipo de régimen legal se encuentra ubicado éste.

Nuestro sistema jurídico se conforma con diversos cuerpos normativos que regulan las relaciones que en sociedad se dan, ya sean éstas relaciones de coordinación, entre sujetos de igualdad de condiciones sin que alguno de ellos haga uso de la fuerza pública o esté investido con la calidad de autoridad, relaciones de supraordinación, entre los entes públicos, en ejercicio de sus labores y funciones propias, o relaciones de supra a subordinación, es decir, entre gobernados y gobernantes, actuando éstos con la calidad de autoridades públicas, emitiendo actos en forma unilateral y apoyados por el imperio estatal.

Todos estos cuerpos normativos contienen el conjunto de bases y disposiciones que rigen en sociedad y que han surgido como normas obligatorias, generales, impersonales y abstractas, con vigencia hacia el futuro, existiendo en México, como leyes, una constitución federal, diversas leyes federales, tratados internacionales, constituciones locales, leyes estatales, reglamentos administrativos federales y locales y distintos tipos de normas, bandos, circulares, etcétera, incluyendo los acuerdos generales que conforme a los artículos 94 y 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede expedir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se conjugan en la denominación genérica de leyes, cuya razón de ser estriba en la necesidad de establecer reglas claras, asegurando el progreso social y la certeza en el desenvolvimiento de los habitantes de un determinado conglomerado social, nacional, estatal, municipal, regional, etcétera, previéndose soluciones a problemas futuros, con lo que se evitará el resurgimiento de la venganza privada a través del uso de la fuerza y la imposición de la “verdad de la razón” del más fuerte.

Ahora bien, con base en esas leyes, lato sensu, se dan y actualizan las relaciones en sociedad y, por tanto, los actos de autoridad, sean estos actos de

naturaleza legislativa, administrativa, judicial o electoral, actos de carácter positivo, negativo u omisivo, o actos de autoridad federal, estatal, distrital, municipal o delegacional. Tal aserto se sustenta en el principio general del Derecho que reza que las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley les permite, principio que se encuentra inscrito constitucionalmente en el artículo 16, que prevé la garantía de legalidad, merced a la cual las autoridades estatales solamente pueden actuar si la ley les da competencia para un determinado acto. Del mismo modo, el Poder Judicial de la Federación, representado por el más alto Tribunal del país, sostiene este mismo principio.

Así las cosas, en el sistema jurídico nacional, las autoridades estatales solamente pueden hacer lo que la ley les permite y faculta, dándose así pauta a la idea de autoridad competente, o sea, del órgano de gobierno al que la ley, lato sensu, faculta para emitir o dar nacimiento a un acto de autoridad y si la legislación no regula ese ámbito de competencia, cúmulo de facultades, entonces no procederá que dé nacimiento a actos de autoridad.

Por lo que, de ese modo, ninguna autoridad puede actuar fuera del marco legal, que a su vez emana del orden constitucional, en la inteligencia de que el orden constitucional encuentra su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es la norma de mayor jerarquía en nuestro país y en la cual se contienen las bases relacionadas con la organización del poder público, así como reconocidos algunos derechos del hombre y otorgadas las garantías que los protegen. Tales aspectos dan lugar a lo que se denomina parte orgánica y parte dogmática de la constitución; ésta puede ser definida como el cuerpo normativo por medio del cual se estructura el Estado.

En efecto, la constitución organiza al Estado, constituyendo o estableciendo órganos de gobierno y delimitando las relaciones de éstos entre sí y con los particulares, regulando los aspectos propios del territorio nacional, la división política, creación y reconocimiento de las entidades federativas, la calidad de ciudadanía regulando los derechos y obligaciones derivados de esa condición, y, sobretodo, consagra medios jurídicos de protección de los derechos fundamentales del hombre, estableciendo los sistemas de control o

protección de la misma y de los derechos del gobernado que han sido garantizados por la propia constitución.

Por otro lado, vale decir que el estudio del sistema jurídico es de suma importancia, ya que éste es la base del estado de Derecho, entendido como el conjunto de normas que tienden a regular la vida en sociedad para permitir el desarrollo y desenvolvimiento del hombre pacíficamente en su relación con los demás seres humanos y, en general, los demás entes jurídicos del Estado, como los órganos de gobierno, los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos autónomos y las personas morales. En aras de que impere el estado de Derecho, las autoridades públicas deben actuar apegadas a los lineamientos o normas jurídicas, teniendo prohibido desarrollar conductas en forma arbitraria y de acuerdo a sus intereses y consideraciones propias.

La defensa constitucional es la protección integrada por instrumentos jurídicos y procesales establecidos tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su desarrollo de acuerdo a la realidad político social y a los preceptos programáticos de la propia Carta Fundamental.

En ese contexto, por una parte, la protección propia de la Constitución con el propósito de limitar los poderes públicos y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la misma y, por otra parte, las garantías constitucionales, entendidas no como los derechos jurídicos, predominantemente, de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder a pesar de los instrumentos políticos, sociales y de técnica jurídica incorporados a los documentos constitucionales y que integran la primera parte de la defensa constitucional, en lo que hemos denominado la protección de la Constitución.

Para efectos de sistematización, podemos distinguir dos grandes sistemas de control o de defensa de la constitucionalidad, a saber:

1. El control político, y
2. El control judicial, y éste a su vez, puede ser:
 - Control judicial genérico común, realizado por todos los tribunales ordinarios; o bien,
 - Control judicial específico o especializado, ejercido por tribunales establecidos expresamente para esa función.

El control político, es evidentemente el contralor de la constitucionalidad de las leyes, y en general, el contralor de la regularidad, con referencia a la Constitución, de los actos ejecutados por los diferentes poderes públicos, es un problema esencialmente jurídico; se trata de verificar si un acto ha sido válidamente cumplido por una autoridad pública, si ésta se ha mantenido dentro de los límites de su competencia, si una norma inferior, la ley, es o no compatible con una norma superior, la Constitución. Sin embargo, los apoyadores de este tipo de defensa afirman que los efectos de este control poseen una relevante importancia política, como que se trata de contener a los poderes públicos. En consecuencia, una misión susceptible de producir semejantes efectos políticos debe estar reservada a un órgano político.

Por su parte, el control judicial, es el sistema al que se inclinan la mayoría de la doctrina y las legislaciones, pues las cuestiones que suscita la defensa de la Constitución, son esencialmente jurídicas, al analizar si una autoridad pública se ha mantenido en los límites de su competencia, si ha respetado la Constitución, si la ley emitida o aplicada es o no contraria a la Constitución, por lo que resulta lógico, que las cuestiones de derecho sean sometidas a la autoridad que en el Estado está especialmente instituida y organizada para decidir las controversias jurídicas.

Indefectiblemente le está encomendada la custodia de la constitucionalidad al poder judicial, como se sostiene por algunos tratadistas, pues es a dicha autoridad, al Estado, traducido como el encargado de verificar la efectividad de las leyes, al poder judicial al que le corresponde conocer de

las cuestiones de derecho que le sean sometidas, puesto que es a este ente del estado, al cual le está encomendada dicha tarea, puesto que está especialmente instituido y organizado para decidir de las controversias jurídicas, es, por consecuencia, un órgano jurisdiccional el llamado a controlar la constitucionalidad de leyes o actos por las garantías que ello representa de competencia técnica, de imparcialidad y honestidad que presenta la persona del juez, y también por las garantías del proceso judicial de publicidad, de juicio contradictorio, de motivación y fundamentación de la sentencia.

La doctrina de la intervención judicial en la constitucionalidad de las leyes es el conocimiento jurídico del régimen de Estado constitucionalista; el gobierno se mantiene dentro de sus límites, no solo mediante controles políticos como son la opinión pública, el proceso electoral, la separación de poderes, sino, también con la revisión judicial de sus actos o leyes.

Debemos recordar, que el Estado es uno solo, el poder es único, sin embargo, para su ejercicio, se divide en tres, según la Teoría de los tres poderes del tratadista Montesquieu, que lo son el ejecutivo, el legislativo y el judicial, por lo que para que exista un verdadero control de poder, cada uno de estos entes, divididos en la constitución para su ejercicio, debe ejercerse uno frente a los otros, para con ello evitar el exceso de alguno de los mismos.

La organización del control judicial de la constitucionalidad suscita tres órdenes de cuestiones, relativas a los órganos encargados de realizarlo, a su modo de funcionamiento y a la extensión de sus decisiones.

Cada una de dichas cuestiones comporta dos soluciones tipo que pueden o no combinarse. En primer lugar, la decisión de la constitucionalidad puede ser asignada a todos los tribunales indistintamente, o bien, a una jurisdicción única y especial que puede ser calificada como justicia constitucional.

En segundo lugar, el control puede ser organizado bajo la forma de contencioso incidental o prejudicial o, por el contrario, bajo la forma de

contencioso principal, especial o independiente, según se plantee como excepción o como acción.

Finalmente, puede ser que la decisión de inconstitucionalidad se limite al caso juzgado o, por el contrario, tenga un alcance general y absoluto, que es lo que se propone en el presente trabajo.

En este momento, cabe citar al maestro mexicano Fix Zamudio, el cual en su obra *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, clasifica a los sistemas de justicia constitucional en tres categorías, a saber:

a. El sistema americano, configurado por que el organismo judicial ordinario salvaguarda la Constitución dentro de una controversia concreta y con predominio de los efectos particulares de la decisión de inconstitucionalidad;

b. El sistema europeo, que confía la tutela de la ley fundamental a un órgano político, o un tribunal específico, distinto a los ordinarios, y los efectos de la decisión son *erga omnes*; y,

c. El sistema socialista, que es el órgano legislativo el que tutela la Constitución.

En el primero, es decir en el sistema americano el control, se distribuye entre varios órganos judiciales ordinarios. En el segundo, es decir en el sistema europeo, esa facultad de control se concentra en un solo órgano judicial especial.

Desde el ángulo de la forma en que se plantea y se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad, en el sistema difuso, el control se ejercita por vía incidental, mientras que en concentrado se ejerce por vía principal, a través de una acción especial, autónoma, en un proceso constitucional específico.

Desde el punto de vista de los efectos de la decisión judicial de inconstitucionalidad, en el primero (el difuso), la decisión solo tiene efectos declarativos, esto es, la norma inconstitucionalidad sigue vigente y el tribunal únicamente no la aplica en el caso concreto que se juzgó, en cambio, en el sistema concentrado, la decisión es constitutiva, en cuanto a la ley queda abrogada.

El control judicial genérico o común, en México, desde el año de 1917, la Constitución encomienda el control de la constitucionalidad al poder judicial federal, con efectos únicamente al individuo que solicita la protección. El artículo 103 de ella dispone que los tribunales federales resolverán toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la autonomía de los Estados; y por leyes o actos de las autoridades estatales que invadan la competencia de la autoridad federal.

2.1. CONCEPTO Y SECTORES QUE INTEGRAN EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Habiendo quedado claro, el principio de supremacía constitucional, es oportuno determinar que para hacer vigente dicho principio y su fundamento, se requiere la regulación legal de medios de tutela del mismo, a fin de que de esa manera se puedan anular o invalidar las normas que contravengan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por medio de control constitucional se entiende al proceso o procedimiento previsto en la Constitución (aun cuando regulado en una ley secundaria), por virtud del cual un órgano de gobierno del Estado estudia un acto de autoridad para que, previo el trámite procedimental respectivo, haga una declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto y para el caso de declarar que ese acto es contraventor del texto de la Ley Suprema, el mismo quede anulado o invalidado, restituyéndose el orden constitucional respectivo.

El control constitucional es la tarea que corre a cargo del gobierno del Estado, consistente en anular o invalidar los actos de entes públicos que sean contraventores de la Constitución, a fin de mantener vigente el texto constitucional y hacer imperante el principio de supremacía constitucional.

La defensa de la Constitución, es una función que solamente le compete al gobierno del Estado, sin que los particulares o gobernados tengamos la posibilidad de enderezar los procedimientos tendientes a anular actos de autoridad; lo más que podemos hacer, es iniciar un proceso o procedimiento de control constitucional, haciendo entrar en movimiento al órgano competente para conocer de esa materia.

Esta tarea opera frente a actos de autoridad (aquellos que se presentan en las relaciones de autoridades con gobernados), así como de actos de gobierno (los que se desarrollan en las tareas de los órganos de gobierno actuando entre sí, sin que alguno de ellos tenga la calidad de autoridad y el otro la de gobernado). Por ende, los actos de particulares no son materia de impugnación en la vía de control constitucional, pudiendo impugnarse por haber sido contrarios a los lineamientos de la Constitución, pero en vías diversas al del juicio de amparo, de controversia constitucional, de acción de inconstitucionalidad o de justicia electoral.

Ahora bien, el objetivo final del control constitucional, consiste en anular o invalidar (dejar insubsistentes) los actos que sean materia de impugnación y que contradigan el texto de la norma máxima del país, haciendo de esa manera que rija e impere plenamente el texto de la Constitución y, por ende, que rija el principio de supremacía constitucional previsto por el artículo 133 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar que el tópico del control constitucional es uno de los temas del Derecho Constitucional que está inserto en la Constitución, preferentemente en el capítulo dedicado a regular al Poder Judicial de la Federación, porque es a éste poder público (o función) al que le compete resolver los problemas de constitucionalidad, es decir, determinar si un acto de

autoridad violenta o no el texto de la Constitución y, para el caso de encontrar que no se ajusta a los lineamientos de la Carga Magna, procederá a dictar una sentencia en que se decrete la nulidad o invalidez del acto mismo.

Sobre este tema, el maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Francisco Venegas Trejo, señala que “... *(decir medios de constitucionalidad) equivale a decir métodos de defensa de la Constitución, métodos por los cuales va a ser afectiva la supremacía constitucional, que ésta sea real, efectiva, no lírica, romántica o poética, sino palpitante, viva*”.¹

En esas condiciones, la norma suprema, será aplicada en todos sus términos, haciéndola una ley positiva en cuanto a su vigencia, evitando que en un momento determinado sea letra muerta, pues ello vendría a romper con el estado de Derecho que de esa norma deriva.

A su vez el Doctor Miguel Covián Andrade dice que *Los medios de defensa de la Constitución, estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y a la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control constitucional*”.²

En términos de lo anterior, se puede deducir que los sistemas de defensa constitucional tienden a anular los actos de autoridad que contravengan el texto de la carta magna, teniendo por finalidad el restablecimiento del orden constitucional mismo, sin ese objetivo, no podría entenderse la idea de defensa de la Constitución y la vigencia del principio de supremacía constitucional antes mencionado.

Por su parte, el investigador Héctor Fix Zamudio sostiene lo siguiente en torno a la defensa constitucional:

¹ VENEGAS, Trejo Francisco, *Sistemas de Control Constitucional*, México, 1975, Edición de la Procuraduría General de la República, p. 57.

² COVIÁN, Andrade Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, 2001, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, Asociación Civil, p. 25.

*“Como una idea provisional y aproximada podemos afirmar que la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. Por este motivo nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados. La Constitución formal y la Constitución material”.*³

De acuerdo con el maestro Héctor Fix Zamudio, la defensa constitucional se da en diversos niveles, que son los siguientes:

1. Conservar la supremacía constitucional (anular los actos que conculquen la Carta Magna);
2. Prevenir la violación constitucional (evitar que surjan actos contraventores a la Constitución),
3. Reprimir el desconocimiento de la Constitución (imponiendo sanciones a las autoridades que violen el estado de Derecho); y,
4. Llevar adelante las reformas que sean necesarias para mantener actualizada la Ley Suprema, con los avances sociales que se den.

³ FIX, Zamudio Héctor, Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, México, 1997, Comisión Nacional de Derecho Humanos, 1ª reimpresión de la 1ª ed., p. 258.

Inicialmente y conforme al texto constitucional, el juicio de amparo, el juicio de controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad (que son los auténticos medios de defensa constitucional vigentes en México), se ubican en los supuestos primero y segundo, ya que los tres proceden para invalidar leyes, es decir, para conservar la supremacía de la ley máxima del país, así como prevenir que la Constitución sufra una lesión.

Concluyendo, el control de la Constitución hace como un mecanismo de protección al gobernado, frente a los excesos y desmanes de las autoridades públicas, quienes abusan del poder, en el sentido de que la autoridad pública o el servidor público, por sí mismo, no limita su actuación y, por ende, incurre en abuso del poder; y ante ese estado de cosas, la sociedad (el individuo o gobernado), impone los frenos que servirán de base para evitar la emisión y/o ejecución de actos que atenten en contra de los medios jurídicos de protección de los derechos del hombre, que son las garantías individuales o del gobernado.

La finalidad de los medios de control de la Constitución, consiste en mantener vigente el estado de Derecho, primeramente por lo que hace al imperio de la Constitución y posterior, aún cuando conjuntamente, de las demás normas que conforman el orden jurídico del país. Esa misma idea la sostiene el Doctor Miguel Covián Andrade, cuando dice que *“Es indispensable contar con medios de defensa constitucionalmente previstos que garanticen la vigencia del Estado de Derecho y la consecución de su núcleo esencial que es la limitación del ejercicio del poder político.”*⁴

Siendo esa la principal finalidad de los sistemas de control constitucional, la misma se obtiene de diversas maneras, como es el caso que el órgano de control constitucional pueda anular o invalidar los actos de autoridad contrarios a la Carta Magna; pero también puede suceder que el control constitucional se lleve adelante por medio de la represión, como sucede cuando se sanciona al servidor público que desconoce o viola la Norma

⁴ COVIÁN, Andrade Miguel, *Ibidem*. P. 25.

Suprema, lo que se obtiene por medio de los procesos y procedimientos que dan forma a la responsabilidad oficial, en la inteligencia de que dicha institución de índole jurídica no propende a anular, invalidar, revocar, modificar o dejar insubsistente el acto contrario al texto de la norma máxima, sino que ese acto mantiene su vigencia, pero el servidor público será castigado por haber violado la supremacía constitucional.

En esas condiciones, al preverse los sistemas de defensa constitucional, se garantiza que la carta magna mantenga su vigencia y que todos los actos de autoridad estén apegados a ella, para que de esa forma se asegure la estabilidad del orden jurídico y que haya certidumbre en las normas.

2.1.1. JUICIO POLÍTICO Y DECLARATORIA DE PROCEDENCIA.

Ante la imperante necesidad de erradicar el abuso de poder e imponer el orden público en el país, se ha regulado un capítulo en la Constitución referente a la responsabilidad de los servidores públicos, que comprende las bases que se establecen para sancionar a quién, desde el cargo público, llega a violentar el estado de Derecho.

Es menester citar al maestro Felipe Tena Ramírez, cuando dice que

“En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñan sus funciones, algunos de esos funcionarios no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De ese modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo.”

“Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos

antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especial por razón del fuero.”⁵

Al respecto, podemos decir, que la responsabilidad oficial, después de las reformas que hiciera el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quezada en 2002, es el conjunto de procesos y procedimientos a través de los cuales se exige la imposición de una sanción al servidor público que desacata los mandatos jurídicos, actuando apartado del marco del Derecho, por lo que se está frente a un medio preventivo de control constitucional.

Se habla de un medio preventivo de defensa de la Constitución, puesto que los servidores públicos están amenazados de ser sancionados, incluso la destitución el cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el servicio público, para el caso de no ajustar su conducta pública a los lineamientos de la Ley Suprema del país y las leyes que de ella emanan, con lo que se procura que haya el imperio del principio de supremacía constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su capítulo cuarto establece las bases a fin de que sea posible fincar la responsabilidad oficial, previendo en primer lugar, quiénes tienen la calidad de servidor público, estableciendo al respecto lo siguiente “... *se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Público Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, ...*”⁶, pudiendo decir que éste es la persona que ocupa un cargo

⁵ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. Ed., México, Porrúa, S.A. 1992, p. 549.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A. de C.V., 150a. ed., 2005.

público y desarrolla tareas que permiten que el órgano de gobierno respectivo, al que encarna el servidor público, pueda cumplir con las funciones y desarrollar las facultades que la ley le encomienda.

El artículo 108 constitucional en comento, hace un listado de servidores públicos que son sujetos de responsabilidad oficial, aludiendo a todos los del orden federal, sean de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, del órgano público autónomo encargo de la cuestión electoral y, en general, de toda persona que desarrolle tareas públicas derivadas de un contrato, nombramiento o designación. Conjuntamente, prevé que los gobernadores de los Estados de la República, los diputados locales, los magistrados de los Tribunales de Justicia de los Estados y, en su caso, los Consejeros de la Judicatura local, son sujetos de responsabilidad oficial federal, cuando violen la Constitución o que, en su caso, hagan uso indebido de los recursos públicos federales.

Ahora bien, en su último párrafo, este precepto prevé que los Congresos locales deberán regular qué personas que laboran en la entidad federativa respectiva, tiene la calidad de servidor público y, por tanto, es susceptible de ser sancionado por las conductas ilegales en que incurra, en otras palabras, en este precepto se alude a la necesidad de regular el capítulo de responsabilidad oficial local.

Constitucionalmente, existen regulados tres tipos de responsabilidad jurídica que están previstos por el artículo 109 de la Carta Magna, según este precepto, las clases de responsabilidad que pueden ser demandadas o requeridas a los servidores públicos son las siguientes:

a). Responsabilidad política, que es exigida a través del juicio político, del que conoce el Congreso de la Unión, primeramente la Cámara de Diputados, la que de encontrar elementos para sostener la acusación y exigir la sanción que en derecho corresponda, elevará la acusación respetiva ante la Cámara de Senadores, quien actuando en calidad de Jurado de Sentencia, emitirá la resolución en que se imponga la sanción al servidor público, la cual

puede consistir solamente en destitución e inhabilitación del servidor público. El juicio político es procedente por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y en contra de los servidores públicos del orden federal a que se contrae el artículo 110 constitucional, en la inteligencia de que si se instaura este juicio en contra del gobernador de un Estado de la República, un diputado locales, uno de los magistrados de algún Tribunal Superior de Justicia de un Estado o de un Consejero de la Judicatura local, el juicio político deberá sustentarse en la violación de la Constitución o a una ley federal o por el mal manejo de recursos públicos federales.

El procedimiento bajo el cual se substancia ésta, así como los funcionarios que pueden ser sujetos de dicha responsabilidad, y las sanciones a las cuales se hacen acreedores, se encuentran plasmados en el artículo 110 constitucional, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 110 constitucional. *Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedad y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”*

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales,

sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”

“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.”

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

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

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”⁷

Del artículo anteriormente transcrito, se advierte efectivamente, quienes son los funcionarios públicos que pueden ser sujetos de juicio político, el procedimiento bajo el cual se desahoga el juicio político y las sanciones que pueden llegar a aplicarse.

El doctrinario Felipe Tena Ramírez, sostiene que el juicio político, procede en contra de delitos oficiales, es decir, por conductas derivadas de su puesto como funcionario público, razón por la cual puede ser acreedor el

⁷ *Ibidem*, pp. 126 y 127.

funcionario sujeto a juicio político a varias sanciones, una con motivo de la sentencia dictada en el juicio político y otras derivadas de la conducta constitutiva de algún ilícito.

En el caso del juicio político, la Cámara de Diputados habrá de fungir como fiscal, acusando al funcionario público, frente a la Cámara de Senadores, que habrá de constituirse como Gran Jurado, debiendo oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es una auténtica sentencia, ya sea absolviendo o condenando de las actuaciones que se le atribuían.

Si fuere el caso de que absolviera, ningún otro tribunal podrá ocuparse del caso, ejecutoriamente resuelto; sin embargo, si condena el Gran Jurado, aplicará como pena la privación del encargo, que en este caso es definitiva.

Puntualiza al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez que *“En los delitos oficiales, la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función de que hizo mal uso.”*⁸

Independientemente de lo anterior, se pondrá a disposición de las autoridades competentes al funcionario condenado, para el efecto de que pueda ser responsable de la comisión de algún ilícito con motivo de la conducta desplegada en el ejercicio de sus funciones, es decir, quedando a disposición de la autoridad investigadora a fin de que se le siga el procedimiento respectivo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su Título Cuarto, las reglas primarias en relación a la responsabilidad oficial o de los servidores públicos, correspondiendo al legislador secundario regular y desglosar los pormenores en torno a la misma, como son los aspectos relativos a la competencia en cada caso, el trámite de los juicios y procedimientos

⁸ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. Ed., México, Porrúa, S.A. 1992, pp. 554-555.

respectivos, las pruebas admisibles en los mismos, los términos que deben ser observados, los recursos que en su caso procedan y los efectos de la sentencia o resolución correspondiente.

Esta tarea legislativa, ha dado lugar a la expedición de diversas leyes en que se tocan estos puntos, como es el caso de las normas que rigen a nivel federal, como son:

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula la procedencia, el trámite y efectos de la sentencia del juicio político y del juicio de desafuero;
- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula esta clase de responsabilidad en relación a los servidores públicos federales;
- La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prevé normas relacionadas con la responsabilidad administrativa y algunos aspectos de la responsabilidad penal, en el Poder Judicial Federal; y,
- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que también hace referencia a la responsabilidad administrativa, pero en relación a la de los agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes Federales de Investigaciones y Peritos adscritos a esa dependencia.

Relación la anterior que es de carácter enunciativo y no limitativo.

b). Responsabilidad penal, a la cual están sujetos todos los servidores públicos, incluyendo al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando a éste solamente puede requerírsele de la misma por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Al regularse este tipo de responsabilidad, se prevé la figura del fuero constitucional, como una inmunidad procesal de que gozan determinados servidores públicos, aquellos a que se refiere el artículo

111 constitucional, quienes no podrán ser sometidos a proceso penal, sino solamente hasta después de que la Cámara de Diputados les retire el fuero o privilegio; en realidad, el fuero, del que goza solamente el servidor público en ejercicio, impide que su titular sea sometido a juicio por cuestiones político-partidistas, distrayéndosele de su encargo e impidiendo que cumpla con sus funciones en pro de la sociedad. Sin embargo, una vez que pierdan el fuero, ya porque se haya declarado la procedencia del proceso penal, desaforándoseles, serán requeridos de responsabilidad penal, sujetándoseles al juicio respectivo, para que en él, se defiendan y, llegado el caso, sean condenados.

El procedimiento para la substanciación de dicho medio de control político se encuentra regulado por los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 111 constitucional. *Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.”*

“Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que

se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.”

“El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.”

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

“Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.”⁹

“Artículo 112 constitucional. *No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo.”¹⁰*

En este caso, se trata de que la Cámara de Diputados, declare por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el funcionario público que haya cometido algún delito durante el ejercicio de su encargo, sin que haya sido con motivo de la función que le fuera otorgada.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A. de C.V., 150a. ed., 2005, pp. 127 a 129.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A. de C.V., 150a. ed., 2005, p. 129.

Para el caso de que la resolución que emitiera la Cámara de Diputados, fuese negativa, deberá suspenderse todo procedimiento posterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido con el ejercicio de su encargo, puesto que la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Por el contrario, si la Cámara de Diputados, declara que ha lugar a proceder en contra del funcionario público, el mismo quedará a disposición de las autoridades competentes para que siga el procedimiento respectivo, conforme a la ley, es decir, la declaratoria de procedencia, equivale a desaforar a los funcionarios que se encuentran embestidos del mismo, en el ejercicio de sus funciones y dicho procedimiento tiene lugar, solo en los casos de que se le pretenda seguir una averiguación por la comisión de un ilícito cometido durante el tiempo en el que desempeñó su función pública, sin que dicho delito haya sido cometido con motivo de éste.

Es pertinente citar en este momento al maestro Felipe Tena Ramírez, cuando afirma que *“la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara si ésta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario.”*¹¹

Será el juez el orden común a quien corresponda conocer del proceso y quién habrá de aplicar en su caso la sanción, una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad, el fuero, por resolución de la Cámara de Diputados o por haber expirado el tiempo natural de su encargo; si la Cámara desafora y el juez absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el período para el que fueron designados, al igual que pueden ser nombrados

¹¹ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. Ed., México, Porrúa, S.A. 1992, p. 552.

nuevamente aquellos otros funcionarios que son designados libremente por el Presidente de la República.

c). Finalmente la última de estas responsabilidades la constituye la responsabilidad administrativa, que es exigida a todo servidor público que con su conducta, haya incurrido en la violación a alguno de los siguientes principios: legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad o eficiencia en el desempeño de sus funciones, y para poder sancionársele, deberá hacerse a través de una dependencia que se encargue de substanciar esta clase de procedimientos, llamada genéricamente como contraloría, ante la cual se sigue un procedimiento administrativo en forma de juicio, en que se da oportunidad de defensa y probatoria, a fin de que demuestre que no incurrió en la conducta que se le imputa. Esta clase de responsabilidad es la más amplia, ya que todos los servidores públicos están sujetos a la misma.

Esas son las clases de responsabilidad oficial que prevé el artículo 109 constitucional y que son reguladas por los artículos subsecuentes, debiendo hacer aclaración en el sentido de que los servidores públicos sujetos a procedimientos de responsabilidad oficial, gozan de garantías individuales o del gobernado, cuando estén sujetos al mismo, tales como las garantías de audiencia, defensa y ofrecimiento de pruebas, irretroactividad de la ley, legalidad y no ser juzgado dos veces por la misma conducta en la misma vía, aun cuando sí se pueden proseguir sendas instancias de responsabilidad oficial, como son la administrativa y la política, con independencia de lo que se resuelva en una, para los efectos del trámite de la otra, en torno a las garantías de los servidores públicos en materia de responsabilidad oficial.

2.1.2. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Los procedimientos contenidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, establecen la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar investigaciones por violaciones graves a

garantías individuales o por violaciones al voto público, sólo en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

“Artículo 97 constitucional. (...) *La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.*”

“La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.”¹²

Esta institución tiene su antecedente en los sucesos acaecidos en el puerto de Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879, en virtud de que el gobernador de dicho estado, el general Luis Mier y Terán, con el pretexto de una sublevación cívico-militar, ordenó la detención y el fusilamiento sin juicio previo de varias personas, pero debido a la intervención personal del juez de distrito Rafael de Zayas Enríquez, con motivo del juicio de amparo interpuesto por los familiares de las víctimas, logró salvar algunas de ellas. El Gran Jurado tuvo conocimiento en última instancia del problema jurídico planteado y se declaró incompetente, con lo que concluyó el episodio en el que la Suprema Corte, en defensa de las garantías individuales escandalosamente violadas, se

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A. de C.V., 150a. ed., 2005, p. 100.

dirigió a los otros dos poderes con energía y prudencia a la par. La opinión pública la acompañó, no obstante que la Corte no contaba en aquel entonces con ningún texto que autorizara su intervención. De esa autorización quiso dotarla el primer jefe, Venustiano Carranza en su proyecto de Constitución que en esa época era un joven espectador de aquellos acontecimientos y cuya experiencia personal parece haber sido la única inspiración del procedimiento de la facultad que comentamos.

En cuanto al segundo párrafo, violaciones graves a garantías individuales, en el párrafo tercero del mismo numeral el texto original estableció el procedimiento, en los siguientes términos:

“Podrá la Suprema corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilién las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de sus Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal (...).¹³”

A pesar de las reformas al multicitado precepto legal, la facultad que nos interesa no ha sufrido alguna alteración.

Debe precisarse que la averiguación de hechos que puedan constituir grave violación de garantías individuales no es una competencia jurisdiccional; por tanto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no conoce, en esos casos, de una acción procesal, ni tanto instruye o sustancia un

¹³ REYES, Reyes Pablo Enrique, La Acción de Inconstitucionalidad, México, Oxford, 2000, p. 31.

procedimiento jurisdiccional y, por ello, no puede concluir dictando una sentencia que ponga fin a un litigio. Igualmente, no procura, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia y tampoco realiza lo que pudiera denominarse una averiguación previa a la manera penal, pues ello constituiría una superposición de la tarea investigadora con una averiguación ministerial y, además, podría originar duplicidad o una extensión de las funciones encomendadas constitucionalmente a las procuradurías de justicia.

La teleología del artículo que se comenta estriba en que la Suprema Corte averigüe el hecho o los hechos constitutivos de violaciones de alguna garantía constitucional. Atendiendo a este fin, y ante la ausencia de reglamentación del ordenamiento que se comenta, la actuación del máximo tribunal del país se circunscribe únicamente a inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial.

Los sujetos legitimados constitucionalmente para iniciar el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son cinco, a saber:

- A.* El Ejecutivo Federal;
- B.* La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- C.* El Senado de la República;
- D.* El Gobernador de algún Estado;
- E.* La propia Corte.

Fuera de estos órganos expresamente delimitados, nadie puede excitar a la Corte a ejercer su facultad indagatoria.

Tiene relación con lo anterior la tesis P. XLVII/99, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

“FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO ESTÁ OBLIGADA A EXPONER LAS RAZONES QUE LA LLEVARON A DETERMINAR SU NO EJERCICIO. El artículo 97 constitucional, párrafo segundo, establece que: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual ...". De la lectura del dispositivo mencionado se advierte que la facultad de investigación otorgada a la Suprema Corte, puede ser iniciada, bien sea de oficio, cuando así lo estime conveniente o cuando se lo pidiera alguna de las personas legitimadas para ello. También de los términos en que está redactado el referido precepto constitucional, se desprende que esta facultad no es obligatoria sino discrecional, por lo que si los Ministros, después de la valoración previa que respecto a la conveniencia de ejercer de oficio esa facultad, no juzgan pertinente hacerlo, no se encuentran obligados a exponer todos y cada uno de los razonamientos que los llevaron a tomar esa determinación, sino sólo en el caso de que juzguen conveniente realizar la alta función investigadora que les confiere el citado precepto constitucional o bien, cuando habiendo formulado la solicitud respectiva alguna de las personas legitimadas para ello, la Suprema Corte estime innecesaria su participación en la investigación de algún hecho o hechos que puedan constituir una grave violación de alguna garantía individual."¹⁴

¹⁴ IUS 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, Junio de 1999, Novena Época, visible en la página 10.

Este procedimiento constitucional denominado facultad investigatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un carácter potestativo, facultativo, que ese órgano jurisdiccional decide si lo ejerce o se abstiene. El artículo que se comenta utiliza la locución *podrá*, que gramaticalmente entraña la facultad de hacer una cosa, y no la obligación de realizar una prestación, de lo que debe concluirse que conforme al texto constitucional en vigor, el procedimiento indagatorio de que se trata es discrecional para la Suprema Corte, aun cuando exista petición de parte legítima; sin que esto implique la resolución en que se ordene o niegue la investigación sea arbitraria, pues la decisión de ejercer o no la facultad conferida discrecionalmente debe ser razonada en todos los casos.

Al respecto, resulta aplicable la tesis P. XLIX/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que versa como sigue:

“FACULTAD DE INVESTIGACION PREVISTA POR EL ARTICULO 97, SEGUNDO PARRAFO, CONSTITUCIONAL, SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, ES DISCRECIONAL (MODIFICACION DEL CRITERIO PUBLICADO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, QUINTA EPOCA, TOMO CXII, PAGINA 379). Este Tribunal Pleno abandona el criterio indicado que había establecido al resolver, con fecha veintidós de abril de mil novecientos cincuenta y dos, la petición 86/52, formulada por Joel Leyva y Socios, atento a que el artículo 97 constitucional vigente en esa época, establecía el imperativo de nombrar algún Ministro, Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, para realizar la investigación de un hecho que pudiera constituir violación de garantías individuales cuando así lo solicitara el presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de alguno de los Estados; sin embargo, con posterioridad, se incorporó en la redacción del dispositivo constitucional la locución "podrá", que gramaticalmente entraña la facultad de hacer una cosa, de lo que debe concluirse que conforme al texto constitucional en vigor, el procedimiento indagatorio de que

*se trata, es discrecional para la Suprema Corte aun cuando exista petición de parte legítima; sin que esto implique que la resolución en que se ordene o niegue la investigación, sea arbitraria, pues la decisión de ejercer o no la facultad conferida constitucionalmente, debe ser razonada en todos los casos.*¹⁵

Una vez hecha la investigación, y habiendo deliberado los comisionados con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determina si efectivamente existieron graves violaciones a garantías individuales, es en este momento en el que cobra relevancia el carácter inductivo del procedimiento que se estudia, pues una interpretación literal del párrafo segundo del artículo 97 constitucional, nos lleva a concluir que no es operante estimar que una vez concluida la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, después de informar al Pleno de la Corte, proceda el archivo del informe respectivo como asunto concluido, con el argumento de que el precepto citado no establece cual deberá ser el destino de ella, pues en tal caso, no sería inductiva, sino más bien inútil la investigación.

Los resultados obtenidos de las investigaciones realizadas por los comisionados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para investigar violaciones graves a garantías individuales tienen como efecto inducir a las autoridades competentes (señaladamente las procuradurías de justicia, ya federal, ya locales) para iniciar los procedimientos que conforme a la legislación aplicable resulten conducentes.

Respecto del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, sostenemos que se ejercitará única y exclusivamente cuando se actualice la hipótesis contenida en la norma, es decir, cuando se ponga en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión.

En efecto, al emplear el adverbio *sólo* se impuso un límite para el ejercicio de esta facultad de investigación, por lo que excluye toda aplicación

¹⁵ IUS 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, Abril de 1996, Novena Época, visible en la página 66.

analógica de este precepto y, por ende, al no plantearse un caso de ese tipo, la investigación que se inicie resultará notoriamente improcedente. En adición a lo anterior, la materia de investigación habrá de limitarse a esclarecer los hechos, absteniéndose de toda calificación de los mismos, así como emitir decisiones al respecto, porque ello implicaría sustituir a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e inatacable, los procesos electorales para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; no cabe admitir la posibilidad de ejercer esta facultad respecto a los procesos de elección de los ejecutivos estatales o de las legislaturas de los estados, pues el artículo 41 constitucional es terminante “*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores ...*”.¹⁶

De la misma manera que en el procedimiento contenido en el párrafo segundo del artículo que se comenta, ningún particular está legitimado para provocar, de modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y para que ésta, en vista de hechos que se alleguen a su conocimiento, decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones por investigar, sino también a razones de oportunidad y conveniencia nacional, características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda tener la investigación, así como las consecuencias que pueda producir en el país por las condiciones generales que en él prevalezcan.

Con la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la incorporación de una jurisdicción electoral al Poder Judicial de la Federación, es previsible que la facultad que comentamos, se convierta en un resabio histórico, producto de las etapas difíciles que hemos transitado para la instauración de un Estado democrático de derecho.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A., 2005.

2.1.3. PROCESOS ELECTORALES.

El estudio que en esta oportunidad realizamos acerca de la justicia electoral, deriva del hecho de que conforme al texto del artículo 99 constitucional, así como en términos del artículo 3° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, algunos recursos y juicios en este rubro, tienden a anular actos que contravengan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que este conjunto de recursos y juicios pueden adquirir la calidad de medios de control constitucional, constituyendo así una forma de actualizarse el Derecho Procesal Constitucional.

Es menester precisar el concepto de justicia electoral, en el caso concreto citaremos el proporcionado por el maestro Alberto del Castillo del Valle, *“la justicia electoral es la función pública que se desarrolla tendiente a hacer imperar el texto constitucional (y legal) en relación a los actos que deriven de la conformación humana de los órganos de elección popular, así como a la defensa de los derechos políticos, específicamente de los ciudadanos (en general y en su calidad de candidatos a cargos de elección popular) y de los partidos y agrupaciones o asociaciones políticas.”*¹⁷

El primero y más importante de los requisitos procesales es precisamente la jurisdicción, el derecho procesal la concibe como uno de sus pilares estructurales, y el derecho constitucional la interpreta desde los capítulos orgánicos que fundan las cartas fundamentales. En consecuencia, se hablará de una jurisdicción constitucional, en cuanto el conocimiento de las pretensiones fundadas en normas de derecho constitucional se atribuye a órganos jurisdiccionales federales e independientes de la común organización judicial.

¹⁷ DEL CASTILLO, Del Valle Alberto, Defensa Jurídica de la Constitución en México, Derecho Procesal Constitucional Mexicano, México, Educación Cumorah, Asociación Civil, 3ª ed., 2004, p. 339.

Es requisito previo al examen del estudio del fondo de una pretensión, que un tribunal tenga jurisdicción, ello para que dentro de sus atribuciones esté facultado para tener conocimiento del mismo.

Para establecer la finalidad de la justicia electoral es menester citar al estudioso Jesús González Pérez, el cual sostiene al respecto lo siguiente:

“La finalidad esencial de la justicia electoral es la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales.”¹⁸

Las recientes reformas constitucionales que modificaron y adicionaron diversos artículos del texto fundamental, y que son generalmente identificadas como la reforma política, entre otras novedades incluye una muy destacada, que ha provocado polémicas opiniones encontradas y que se localizan en el artículo 60 constitucional.

Esta disposición, en su primer párrafo, se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para calificar la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral, posteriormente se adicionó el texto constitucional, con motivo de dicha reforma, en diciembre de 1977, se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, vierte rechazo a esta nueva atribución, esto en opinión del Ministro Juventino Víctor Castro y Castro, centrándose principalmente en los siguientes puntos:

¹⁸ GONZÁLEZ, Pérez Jesús, Derecho Procesal Constitucional, México, UNAM, 1995, p. 91.

a) *La Suprema Corte de Justicia no debe intervenir en “política”, ya que no es ésta su función.*

b) *La Suprema Corte actúa jurisdiccionalmente y dentro del manejo de un “recurso” debe sentenciar y no producir una opinión que no es ejecutable imperativamente.*

c) *Se trata de una intervención “inútil”, porque desde el momento en que el Colegio Electoral –que ya produjo una resolución primaria – no está obligado a cumplimentar la opinión de la Suprema Corte, desechará ésta con gran frecuencia.*

d) *Se ha demeritado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque ya no resulta así el Más Alto Tribunal de la República, puesto que no dice la última palabra en una cuestión que se reponga y él haya resuelto.”¹⁹*

A decir del citado Ministro en retiro, el procedimiento no presupone un proceso judicial, sino uno administrativo.

Los recursos y juicios que dan lugar a la justicia electoral son los siguientes:

1. El recurso de revisión, que es un medio de control de la legalidad, a través del cual se impugnan actos de las autoridades electorales por violaciones a la ley secundaria, es decir, por medio del mismo solo se ataca la legalidad de los actos de autoridad federal, no así su constitucionalidad.

De este recurso conocen diversos organismos del Instituto Federal Electoral, mas no el Tribunal Electoral, por lo que no se está ante un medio de control constitucional ni ante una instancia jurisdiccional.

¹⁹ CASTRO, y Castro Juventino Víctor, Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, Volumen 2, México, Oxford, 2002, p. 98.

2. El recurso de apelación, que más que un recurso, es un juicio, siendo un medio de impugnación de la resolución final dictada con motivo de la promoción del recurso de revisión aludido en el punto que antecede.

De este recurso conoce el Tribunal Electoral, ya sea a través de alguna de las Salas Regionales, cuando la revisión se haya promovido durante el tiempo que media entre dos procesos electorales, o a través de la Sala Superior, en los demás casos.

3. El juicio de inconformidad, que sirve para impugnar diversos actos del Instituto Federal Electoral, entre ellos los resultados de las elecciones de Diputados y Senadores, ambos cuando son electos por el principio de mayoría relativa, así como también para impugnar todas las violaciones que se presenten durante el proceso electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Este juicio admite una subdivisión de conformidad con las instancias que lo integran, pudiendo ser un juicio bi-instancial, substanciándose la primera ante la Sala Regional territorialmente competente, en tanto que de la segunda conoce la Sala Superior del propio Tribunal, por virtud de la interposición del recurso de reconsideración; y el juicio de inconformidad uni-instancial que se sustancia en única instancia ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. A través del juicio de inconformidad bi-instancial se impugnan las violaciones que se dieron durante la jornada electoral con motivo de las elecciones de Diputados y Senadores, en tanto que en tratándose de la impugnación de las violaciones cometidas durante la elección presidencial, el juicio de inconformidad es uni-instancial.

Es importante señalar que compete al Tribunal Electoral, a través de la Sala Superior, hacer la declaración del Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos a favor del candidato que haya obtenido el triunfo de la contienda electoral respectiva, lo que se hace después de que resuelve, en su caso, los juicios de inconformidad promovidos con motivo de la elección respectiva o, en

caso de no haberse promovido esos juicios, una vez recibida la totalidad de los paquetes electorales distritales referentes a ese proceso electoral.

4. El recurso de reconsideración, que es la segunda instancia del juicio de inconformidad de acuerdo a lo que vimos en el punto anterior.

A través de este medio de impugnación, se atacan las violaciones que los partidos políticos consideren se cometieron con motivo de la asignación de diputados y/o senadores por el principio de representación proporcional, por tanto, cuando el recurso de reconsideración admite la calidad de segunda instancia del juicio de inconformidad, impugnan los resultados del proceso electoral de diputados y/o senadores por el principio de mayoría relativa, y cuando se promueve este medio de impugnación en relación a la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, es una instancia impugnativa autónoma y de una sola instancia.

5. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que sirve para defender los derechos del ciudadano al voto activo, poder votar en los procesos electorales, al voto pasivo, poder competir con la calidad de candidatos a cargos de elección popular, y de asociación libre, voluntaria e individual de un partido político.

Esta instancia impugnativa podrá promoverse porque el ciudadano no recibió la credencial para votar, porque no aparece en las listas nominales o en el padrón electoral, etcétera.

6. El juicio de revisión constitucional electoral, que sirve para impugnar las resoluciones y determinaciones de los organismos electorales locales y de los Tribunales Electorales derivados de un proceso electoral local, estatal o municipal, siendo competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral su conocimiento, substanciación y resolución.

Estos son los medios de impugnación que, junto a la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, dan forma a la justicia electoral.

Las partes procesales son los sujetos que intervienen en una relación jurídica, ya sustantiva, ya procesal. Las partes son los sujetos que tienen en juego un interés y, por tanto, quienes desarrollan determinadas conductas en defensa de sus derechos habidos en esas relaciones jurídicas.

Dentro de los recursos y juicios en materia electoral, partes son los sujetos que intervienen en un proceso defendiendo sus intereses y derechos ante la autoridad jurisdiccional, así como desarrollando los actos contundentes a que se dicte una sentencia en que se le dé la razón en cuanto a las prestaciones que reclama, teniendo esa calidad los siguientes entes:

A. El actor, o sea, el titular del derecho de acción y que al considerar que se ha violado uno de sus derechos, acude ante la autoridad competente para conocer y resolver un recurso o juicio, para que se avoque al estudio de la controversia respectiva y dirima la cuestión contenciosa, declarando un derecho a su favor u ordenando se respete el derecho de que es titular. Por tanto, la persona que está legitimada para intentar un recurso o juicio electoral y que insta al órgano de gobierno competente para conocer de él, es el actor, disponiendo la Ley en su artículo 12,2.b, que el actor se le denomina también como promovente, aun cuando tanto esta parte, pudiendo ser actores en materia de justicia electoral, tanto los ciudadanos, como los candidatos y los partidos y agrupaciones políticas.

B. La autoridad responsable, que es el órgano de gobierno con competencia en materia electoral, a quien se imputa la emisión y/o ejecución de la resolución materia de la impugnación o la abstención merced a la cual se agravia al actor. La autoridad responsable es, pues, la parte demandada en estos juicios.

C. El tercero interesado, es la persona que tenga un derecho incompatible con el del actor, es decir, que persiga fines opuestos a los del actor, debiendo acreditar que tiene un interés legítimo en el juicio o recurso en

que participe con esa calidad, asimismo, conforme al artículo 12,2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tercero interesado se le llama también como “compareciente”.

En los juicios electorales, las partes intervienen por escrito, sin que existan juicios o recursos en esta materia que se substancien oralmente, por lo que en los juicios electorales hay certeza en torno al contenido de las actuaciones judiciales, así como de los actos de las partes.

Un último punto en torno a las partes en materia de justicia electoral, es el relativo a la intervención de los candidatos en esta clase de medios de impugnación, reconociéndoseles personalidad para intervenir en los mismos con la calidad de coadyuvantes del partido político que tenga la calidad de parte en alguna de esas instancias procesales, por lo que el candidato no está en aptitud (legitimado) para participar de manera independiente en estos medios de control constitucional.

En materia electoral, existe la figura de la improcedencia, esta es la institución por virtud de la cual los órganos competentes para conocer de un asunto, se encuentran imposibilitados para estudiar el fondo de la controversia planteada ante ellos, debido a que la acción intentada no reúne las condiciones necesarias para que se estudie el fondo del negocio, porque no es la vía idónea o porque no se cumplieron con los requisitos legales conducentes para darle entrada o estudiar la contienda que se presentó en sociedad.

Las causales de improcedencia se encuentran inscritas en el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, siendo las siguientes:

1. Contra leyes.
2. Por no lesionar los intereses jurídicos del promovente.
3. Por consumación irreparable del acto.

4. Cuando el actor haya consentido expresamente el acto reclamado.

5. Por consentimiento tácito.

6. Por falta de legitimación del promovente.

7. Por violación al principio de definitividad.

8. Por impugnación simultánea de dos elecciones en un mismo medio de impugnación.

Cuando un juicio o recurso es improcedente, el Tribunal desechará la demanda instaurada o, en su caso, determinará que debe sobreseerse esa instancia procesal, en atención a que no es dable que la misma se estudie.

Asimismo, existe la figura del sobreseimiento, la cual es una resolución judicial que sin dirimir el fondo del negocio, da por terminado el juicio. Así pues, el sobreseimiento se decreta para dar por terminado el juicio, aun cuando no se estudie el fondo del negocio, atento a que con alguna resolución (que no dirima el fondo del negocio) debe concluir el proceso o recurso iniciado.

Son causales de sobreseimiento en materia de recursos y juicios electorales, las siguientes:

1. El desistimiento expreso del medio de impugnación.

2. Por cesación de los efectos del acto.

3. Por aparecer una causa de improcedencia.

4. Por sobrevenir una causa de improcedencia.

5. Si el ciudadano actor fallece.

6. En caso de que el actor ciudadano sea suspendido en sus derechos político-electorales.

El capítulo de pruebas es sin duda muy importante en estos procedimientos, puesto que son éstas las que dan la pauta a las partes para que alleguen los elementos suficientes al juzgador, a fin de que pueda resolver la controversia planteada.

En los juicios y recursos electorales del orden federal, son admisibles las siguientes pruebas:

1. Documental pública.

2. Documental privada.

3. Pruebas técnicas, es decir, aquéllas que derivan de los descubrimientos de la ciencia, como es el caso de las fotografías, cintas magnetofónicas y cintas de videograbación, así como los descubrimientos de la ciencia que para ser valoradas, no requieran de peritaje.

4. Presuncional legal.

5. Presuncional humana.

6. Instrumental de actuaciones.

7. La confesional.

8. La testimonial.

9. Reconocimiento o inspección judicial.

10. Pericial.

En materia de justicia electoral, son admisibles las pruebas supervenientes, debiendo acreditar el oferente de la misma que ésta surgió o la obtuvo con posterioridad a la fecha en que precluyó el periodo probatorio respectivo, dicha admisión estará condicionada a que en el asunto respectivo no se haya dictado sentencia que sea irrevocable, al no admitir en contra algún medio de impugnación, ordinario o extraordinario.

Finalmente, en los juicios y recursos de materia electoral proceden las llamadas diligencias para mejor proveer, que son el conjunto de actos procesales que de oficio la autoridad jurisdiccional ordena se desahoguen, a fin de que se tengan elementos suficientes para dirimir la controversia que ante ella haya sido planteada, cuando las partes no le hayan proporcionado los medios necesarios para dirimir la controversia o considere fundamentales para formarse correctamente el criterio que debe sustentar en la sentencia.

Los efectos de las sentencias dictadas en el fondo de los recursos o juicios de materia electoral pueden ser de distinta naturaleza:

a) Confirmar el acto o resolución impugnado.

b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

2.1.4. PROCEDIMIENTO ANTE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Para realizar el estudio de la presente institución jurídica, es necesario partir de la definición de los derechos humanos, al respecto consideramos conveniente citar al estudioso Jesús Rodríguez y Rodríguez, el cual considera que *“se pueden definir los derechos humanos como aquellas facultades,*

*prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluyendo los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado en forma individual y colectiva.*²⁰

En el concepto del maestro Norberto Bobbio, *“los derechos humanos nacen cuando el aumento del poder del hombre sobre el hombre, que acompaña inevitablemente el progreso de la tecnología, es decir del progreso, de la capacidad del hombre de dominar la naturaleza y a los demás, crecen nuevas amenazas a la libertad del individuo, o bien descubre nuevos remedios a su indigencia, amenazas que se desactivan con exigencias de límites al poder, remedios que se facilitan con la exigencia de intervenciones protectoras del mismo poder, a las primeras corresponden los derechos de libertad o una abstención del Estado, a los segundos los derechos sociales o un actuar positivo del Estado.*²¹

Razón por la cual se justifica su existencia, sin embargo, por sí mismos éstos no pueden aplicarse, es por ello que se crea un ente, al cual se le faculta para ser el guardián del respeto y aplicación de los mismos.

En México, dicha tarea está encomendada al *Ombudsman*, figura que se adoptó mediante la constitucionalización de las Comisiones de Derechos Humanos en el artículo 102 apartado B y al decir del miembro de Colegio de Secretarios de la Corte, Raymundo Gil Rendón, *“la implantación de esta figura se justifica, por ser un medio de control del poder y de la administración pública, debido a que el tema del control del poder actualmente adquiere nuevos matices, ya que los sistemas de peso y contrapeso tradicionales no han cumplido cabalmente con esa finalidad, ya que es una realidad que no existe en México, la división del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.*²²

²⁰ RODRÍGUEZ, Y Rodríguez Jesús, Derechos Humanos, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, S.A., 1992, p. 1063.

²¹ BOBBIO, Norberto, El Tiempo de los Derechos, Madrid, España, Editorial Sistema, 1990, p. 70.

²² GIL, Rendón Raymundo, El Ombudsman y los Derechos Humanos, Derecho Procesal Constitucional, Tomo II, Coordinador Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Tomo II, México, Porrúa S.A. de C.V., 2001, p. 1444.

Es así como el fundamento constitucional de los Organismos de Defensa de los Derechos Humanos es el artículo 102, apartado B, el cual prevé la conformación de organismos de protección de los derechos del hombre, haciendo una división competencial, ordenando la creación de uno de tales organismos a nivel federal (Comisión Nacional de Derechos Humanos) y una Comisión local por cada una de las entidades federativas, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 102... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos..”

_“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.”

“Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.”

“El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.”

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor

antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.”

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.”

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.²³

Todos los organismos a que se refiere el artículo parcialmente transcrito, tienen la obligación impuesta por la Constitución de velar por el respeto de los derechos fundamentales de los individuos.

Al decir del Ministro Juvenio Víctor Castro y Castro, al comparar al ombudsman mexicano, con el europeo, hace las siguientes observaciones *“en México no es un órgano del Congreso, sino del Ejecutivo. No es personal, sino que integra una Comisión. No recomienda acciones al Ejecutivo o al Congreso, sino que se dirige a otros órganos oficiales, con atribuciones constitucionales precisas; no hace públicas sus averiguaciones; es totalmente independiente e irrecurrible; y cuando no se atienden sus recomendaciones exhibe como incumplido o prepotente al supuesto desobediente, aunque éste sea el gobernador de un estado soberano. Se ha dedicado únicamente a examinar*

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A., 2005 p. 110.

*cuestiones relativas a los derechos humanos y no a cuestión diversa, aunque cada vez se intenta con mayor fuerza extender su enigmática misión.*²⁴

Dentro de las funciones que desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos, está la de investigar quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos que ampara la Constitución; asimismo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como las comisiones locales pueden realizar investigaciones sobre la conducta administrativa de los tribunales locales, y la nacional en relación con otros tribunales federales que no forman parte de manera expresa del Poder Judicial Federal, en los términos del artículo 94 constitucional, es decir, organismos jurisdiccionales que pertenecen al ámbito del Poder Ejecutivo, entre los cuales se encuentran el Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como los tribunales federales agrarios.

El procedimiento de investigación se denomina queja, y puede ser iniciado ante dichos organismos por cualquier persona que reclame violaciones a sus derechos subjetivos públicos por parte de una autoridad; la presentación de la queja puede ser, por escrito, personalmente, por teléfono, por fax e incluso por internet. Esta facilidad para su presentación se acentúa cuando los interesados se encuentran privados de su libertad o se desconoce su paradero, pues el trámite pueden iniciarlo los parientes o vecinos de los afectados, incluso menores de edad. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas tienen la facultad para acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y notificar violaciones de derechos humanos de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

²⁴ CASTRO, Y Castro Juventino Víctor, Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, Volumen 2, México, Oxford, 2002, pp. 84 y 85.

La queja debe presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede ampliar el plazo.

Una vez recibida la queja en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se le asigna un número de expediente y la Dirección General de Quejas y Orientación la turna de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación, que puede ser:

- a) Presunta violación a derechos humanos.
- b) No competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja.
- c) No competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.
- d) Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios o que sea confusa.

Cuando una queja no se refiera a violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, se intenta una conciliación entre las partes involucradas, siempre con el interés supremo de respetar los derechos humanos de los afectados.

Si la queja ha sido calificada como presuntamente violatoria de derechos humanos, el visitador responsable de atender el asunto mantiene estrecho contacto con los interesados, a fin de informarles sobre los avances generales del expediente de queja.

Durante la fase de investigación de una queja, los visitadores responsables del caso, apoyados por especialistas en diversos campos

científicos, realizan una minuciosa investigación para analizar los hechos, los argumentos y las pruebas y determinar si una autoridad o servidor público ha violado los derechos subjetivos públicos de una persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Concluido este procedimiento, y en caso de comprobarse violación de derechos humanos, y si no es posible llegar a la amigable composición, se emite una recomendación, que contiene lo siguiente:

- Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
- Enumeración de pruebas que demuestran violación a derechos humanos.
- Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
- Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada.
- Recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables.

En el caso de que la recomendación haya sido suscrita por el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se notifica de inmediato a la autoridad o el servidor público a la que va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento.

Posteriormente se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una vez expedida la recomendación, la competencia de este organismo consiste en dar seguimiento

y verificar que se cumpla en forma cabal, en ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

Los efectos de una recomendación no son vinculatorios, pues lo prohíbe expresamente la Constitución, la razón de ello consiste en la “fuerza Moral” del ombudsman en la vida nacional, y que éste no debe interferir en las funciones que tienen asignadas los demás poderes, otra razón que se argumenta a favor del ombudsman es que el procedimiento de queja es mucho más ágil que los mecanismos jurisdiccionales, lo cual se puede apreciar con el número de quejas recibidas y concluidas y que se encuentran en trámite desde 1990.

En este orden de ideas, si la recomendación en la que consta ya una violación a garantías individuales puede dejar de ser observada por la autoridad responsable, y su observancia depende únicamente de una cuestión de fuerza moral, pues se concluye que lo que se busca es inducir a dicha autoridad a conducirse con respeto a las garantías individuales.

Resulta aplicable con lo anterior el criterio reconocido en la tesis P. XCVII/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

“COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD. *La resolución final que dicta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de quejas y denuncias que se formulan en contra de presuntas violaciones a los derechos humanos, no tiene la naturaleza de "acto de autoridad", ya que aunque se emita en el sentido de hacer recomendaciones, de lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que no obliga a la*

autoridad administrativa contra la cual se dirige y, por ende, ésta puede cumplirla o dejar de hacerlo; luego, por sí misma no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta que beneficie o perjudique al particular. Asimismo, por sus efectos y consecuencias, la resolución emitida por la comisión, en la que declara su incompetencia para conocer de una denuncia o queja, es equiparable a sus determinaciones finales, en razón de que, tácitamente, está concluyendo que no hará ninguna recomendación con base en los motivos y fundamentos jurídicos señalados en la propia declaración de incompetencia, que se dicte aun antes de llevar a cabo la investigación, por lo que tampoco puede considerarse esta otra resolución como un acto de autoridad. Por consiguiente, sobre el particular se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1o., fracción I, de la misma, conforme a los cuales el amparo solamente procede en contra de actos de autoridad.”²⁵

Por otro lado, en relación con las comisiones de derechos humanos, y en esta postura adoptada por los tribunales de amparo parece excesiva esa intención de limitar los alcances que pudieran tener las recomendaciones emitidas, pues se ha llegado a privarlas de cualquier valor, incluso se ha determinado que las constancias que obran en los expedientes de queja no tienen valor probatorio alguno en juicio, lo que puede derivar en la inutilidad de las comisiones y, en consecuencia, en instituciones inservibles que absorben cantidades considerables de recursos materiales y humanos y propician esperanzas infundadas para los que acuden a solicitar su intervención.

Finalmente, conviene citar una última reflexión que hace el Ministro Juventino Víctor Castro y Castro, en el sentido siguiente “*tengo la convicción de que el sistema jurídico mexicano tradicional –entiéndase: el juicio de amparo- debe prevalecer para la defensa de los derechos humanos y las*

²⁵ IUS 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, Diciembre de 1998, Novena Época, visible en la página 223.

*garantías constitucionales. Debemos trabajar para perfeccionar y elevar dicho sistema tradicional, que tanto nos han copiado.*²⁶

2.1.5. JUICIO DE AMPARO.

El juicio de amparo es el medio jurídico de defensa constitucional que tiende a analizar la constitucionalidad de los actos de autoridad que violen las garantías del gobernado, cuando el agraviado por ese acto entabla la demanda.

En opinión del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, *“el juicio de amparo se ha revelado como un medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad, debiendo advertirse, en corroboración de este aserto, que en el primer documento jurídico-político mexicano que lo instituyó, como fue el proyecto de Constitución yucateca de 1840, su procedencia se declaró contra cualquier acto del gobernador o ley de la legislatura que, en agravio del gobernado, violase la Constitución y no únicamente los preceptos en que se consagraban las garantías individuales.*²⁷

Efectivamente, el juicio de amparo es guardián del derecho y de la Constitución, la finalidad del mismo es precisamente esa, hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que *“el juicio de amparo no tiene más explicación, en consecuencia, que la de servir de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. El juicio de amparo, pues, tiene en la Constitución su meta y su origen o fuente. Es la Constitución su fuente porque es creado por ella; y es la Constitución su meta porque la finalidad que con él se persigue es lograr el imperio de los mandatos constitucionales. El juicio constitucional o juicio de*

²⁶ CASTRO, Y Castro Juventino Víctor, *Ibidem*, p. 85.

²⁷ BURGOA, Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa S.A. de C.V., 1999, 35d. ed., p. 141.

*amparo, llamado también juicio de garantías, es, por consiguiente, guardián del Derecho y de la Constitución.*²⁸

El juicio de amparo es un medio de control constitucional, comprendido entre los de por órgano judicial, puesto que del mismo conocen los tribunales de la federación, igualmente es importante precisar que dicho medio de control, es de los de acción, es decir, requiere que se ejercite la acción de amparo, para que dé inicio al procedimiento.

La acción es, una especie del derecho de petición cuyo objeto es provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales con el propósito de lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho y, por lo que corresponde a la materia que nos interesa, de alcanzar la protección de la Justicia Federal respecto de actos autoritarios.

El fundamento constitucional del juicio de amparo se encuentra plasmado en los artículos 103 y 107, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 103. *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:”*

“I. *Por leyes o actos de 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.”*

“Artículo 107. *Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:*

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, México, Themis, 2001, 16 reimpresión de la 2ª ed., p. 8.

“I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;”

“II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general de la ley o acto que la motivare;”

“En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.”

“Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute a sus tierras, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acodarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.”

“En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.”

“III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:”

“a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante

el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;”

“b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y”

“c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.”

“IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;”

“V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:”

“a) En materia penal, contra las resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.”

“b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.”

“c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea

federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.”

“En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y”

“d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.”

“VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;”

“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 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 sentencia;”

“VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia;”

“a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del

Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;”

“b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución;”

“La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundado del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.”

“En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;”

“IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;”

“X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.”

“Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da confianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;”

“XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;”

“XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.”

“Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;”

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

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

Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.”

“La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y”

“XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;”

“XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dicho juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;”

“XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.”

“Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su

ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.”

“La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.”

“XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.”

“XVIII. (Se deroga).”²⁹

El maestro Miguel Covián Andrade, sostiene que *“el amparo es una institución jurídica diseñada (inclusive por el mismo Otero), exclusivamente para proteger las garantías individuales contra actos de autoridad violatorios o lesivos de las mismas.”³⁰*

Los que sustentamos el presente trabajo consideramos que el juicio de amparo, es una institución diseñada para proteger garantías individuales más que para lograr el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades.

2.1.5.1. PRINCIPIOS DEL JUICIO DE AMPARO.

El juicio está regulado por reglas o principios que lo estructuran, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A., 2005 pp. 111 y 115 a 123.

³⁰ COVIÁN, Andrade Miguel, Teoría Constitucional, México, 2000, Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V., p. 588.

quejoso, a la naturaleza del acto que se reclama y aun a los fines del propio juicio.

Según nuestro máximo tribunal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, los principios fundamentales del amparo son cinco a saber:

- I. *El principio de iniciativa o instancia de parte.*
- II. *El principio de la existencia del agravio personal y directo.*
- III. *El principio de relatividad de la sentencia.*
- IV. *El principio de definitividad del acto reclamado.*
- V. *El principio de estricto derecho.³¹*

El principio de iniciativa o instancia de parte, hace que el juicio jamás pueda operar oficiosamente y, por lo mismo, que para que nazca sea indispensable que el procedimiento de control, como juicio que es, solo puede surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción, que en el caso es la acción constitucional del gobernado, que ataca al acto autoritario que considera lesivo a sus derechos.

Este principio, se encuentra plasmado en el artículo 107 constitucional, fracción I, cuando expresa que “*El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada*”,³² principio que igualmente se encuentra reglamentado en el artículo 4° de la Ley de Amparo, en el cual establece categóricamente “*El juicio de amparo únicamente puede promoverse (lo que significa que no opera de manera oficiosa) *por la parte a quien perjudique el acto o la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que**

³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, México, Themis, 2001, 16 reimpresión de la 2ª ed., p. 31.

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A., 2005 p. 111.

*se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que esta Ley lo permita expresamente; y solo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.*³³

Cabe hacer la precisión que este principio no tiene excepción alguna, es decir, necesariamente debe accionarse el órgano jurisdiccional para que éste tenga conocimiento del asunto.

Por lo que hace al principio de la existencia del agravio personal y directo, su fundamento legal también se desprende de los artículos 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso dispositivo legal 4° de la Ley de Amparo, que, como hemos dicho, respectivamente, estatuyen que el juicio se seguirá siempre a instancia de “parte agraviada” y que únicamente puede promoverse por la parte “a quien perjudique el acto o la ley que se reclama”.

Ahora es menester precisar el concepto de agravio, citando al respecto a nuestro máximo tribunal, el cual dispone que *“por agravio debe entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo.*³⁴

Asimismo, ese agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico; y ser de realización pasada, presente o inminente; es decir, haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético, en ello estriba lo directo del agravio.

³³ Ley de Amparo, Agenda de Amparo 2005, México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2005 p. 2.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, *Ibidem.*, p. 32.

Los actos simplemente probables, no engendran agravio, ya que resulta indispensable que aquellos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza.

Igualmente, este principio no tiene excepciones.

En lo concerniente al principio de relatividad de las sentencias de amparo, también llamado “formula Otero”, en virtud de que, si bien lo esbozó la Constitución Yucateca de 1840, fue don Mariano Otero quien lo delineó más explícitamente hasta dejarlo en los términos que consagró la Carta Magna, ha hecho sobrevivir el juicio de amparo en atención a que por su alcance ha evitado que los poderes Ejecutivo y Legislativo se resientan de la tutela que, de no existir dicho principio, significaría la actuación del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, recogiendo el principio de referencia, el artículo 107 constitucional previene, en su fracción II, que *“La sentencia será siempre tal, que sólo que 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;”*³⁵ prevención que con otras palabras reproduce el artículo 76 de la Ley de amparo al establecer, que *“las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.”*³⁶

El principio que se examina constriñe, como claramente se advierte, el efecto de la sentencia que conceda la protección de la justicia federal solicitada, al quejoso, de manera que quien no ha sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Ibidem*, p. 115.

³⁶ Ley de Amparo, *Ibidem*, p. 25.

mencionada sentencia; es decir, que quien no haya acudido al juicio de garantías, ni, por lo mismo, haya sido amparado contra determinados ley o acto, está obligado a acatarlos no obstante que dicha ley o acto hayan sido estimados contrarios a la Carta Magna en un juicio en el que aquél no fue parte quejosa.

La regla en cuestión puede ser ampliada en relación con las autoridades, pues solamente respecto de aquellas que concretamente hayan sido llamadas al juicio con el carácter de responsables surte efectos la sentencia, por lo que al juicio con el carácter de responsables surte efectos la sentencia, por lo que únicamente ellas tienen el deber de obedecerla. Sin embargo, esta ampliación no opera cuando se trata de autoridades ejecutoras, pues están obligadas a acatar tal sentencia si por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se haya amparado, ya que sería ilógico, y la sentencia carecería de eficacia, que se otorgara la protección de la justicia federal contra la autoridad ordenadora, y, por consiguiente, que ésta debiera dejar sin efectos la orden a ella imputada, en tanto que la ejecutora estuviera legalmente en aptitud de ejecutar dicho orden nada más porque no fue llamada al juicio y, consiguientemente, no se amparó al quejoso en relación con ella y con el mencionado acto de ejecución, no obstante que éste padeciera, obviamente, los mismos vicios de inconstitucionalidad que la orden de la cual deriva.

Conviene citar que existe una fuerte corriente de opinión, manifestada en la consulta popular a que convocó la Procuraduría General de la República con el propósito de revisar y reformar la legislación federal con el fin de adecuarla a las actuales necesidades, en el sentido de que se revise la fórmula Otero y se establezca, por el contrario, que cuando la jurisprudencia del más alto Tribunal de la República declare la inconstitucionalidad de determinado precepto de la ley ordinaria, tal precepto pierda su vigencia. Pero mientras tal corriente no sea acogida por el Poder Constituyente y convertida en disposición constitucional, el principio de relatividad conservará su vigencia, sin excepciones.

Criterio que fue plasmado en el proyecto de la Nueva Ley de Amparo realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, toda vez que el amparo, es un juicio extraordinario, resulta obvio que a él pueda acudir solo cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse.

Precisamente, en eso estriba el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, que hace procedente el mismo únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario alguno, principio que consagra la Carta Magna en el inciso a) de la fracción III de su artículo 107 en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, y en la fracción IV en lo referente a la materia administrativa, al establecer, respectivamente, que *“el amparo sólo procederá ... Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo ...”*³⁷ y que *“En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal ...”*³⁸

La Ley de amparo, por su parte y reglamentando las disposiciones constitucionales, estatuye en el artículo 73 que el juicio de amparo es improcedente: *“...XII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente ...; XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal*

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Ibidem*, pp. 116 y 117.

³⁸ *Ídem*, p. 117.

propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado ...; XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados... ”.³⁹

Como puede advertirse, la fracción XIII del invocado artículo 73 se refiere a la causal de improcedencia derivada del hecho de que existan recursos que puedan oponerse contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo reclamadas, que no se agotaron previamente a la promoción del juicio de garantías.

Por lo que hace a la citada fracción XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo, tenemos que resulta de la circunstancia de que, en el momento de la instauración del juicio, se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa contra el acto reclamado, acto que puede provenir de cualquiera autoridad, ya que puede consistir en una resolución judicial, en un acto de autoridades administrativas, etcétera.

Y por lo que hace a la fracción XV del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, advertimos que tratándose de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el acto combatido deba ser revisado de oficio o sea impugnado mediante un recurso que no se interpuso.

En todos estos supuestos, el acto reclamado carece de definitividad y no es, por consiguiente, impugnado en amparo.

Sin embargo, el principio que comentamos, tiene varias excepciones que hacen posible que, a pesar de que carezca de definitividad el acto autoritario, sea combatido en juicio constitucional.

³⁹ Ley de Amparo, *Ibidem*, p. 24.

En efecto, no hay obligación de agotar recurso alguno cuando:

a) En materia penal, cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, como son la mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, excepción consagrada en la propia fracción XIII anteriormente citada.

b) Cuando se reclama un auto de formal prisión tampoco es necesario agotar el recurso de apelación. Sin embargo, si el quejoso ha optado por interponer tal recurso, tendrá que esperar a que el mismo se resuelva y reclamar entonces en amparo la resolución que en dicho recurso se pronuncie, si le es adversa, a menos que se desista del mencionado recurso.

c) Cuando el quejoso no haya sido emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado.

Al respecto nuestro máximo tribunal, ha establecido que cuando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio, por falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su contra, y de ahí que no pueda tomarse como base el sobreseimiento el hecho de que no se hayan interpuesto los recursos pertinentes.

El no emplazado, está pues exento de agotar el recurso previo y por ende se encuentra en aptitud de acudir de inmediato en amparo indirecto, ante el Juez de Distrito correspondiente; sin embargo, dicha excepción tiene una limitante y es que efectivamente ya no pueda ser oído y vencido en dicho juicio, es decir, que el asunto ya haya sido resuelto.

d) Igual suerte corre el tercero extraño al procedimiento del que se derivan los actos reclamados.

Al respecto, la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, dispone que el juicio de amparo es improcedente *“Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo haya hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños”*,⁴⁰ que dice:

*“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 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 sentencia.”*⁴¹

Entonces, resulta correcto que el extraño al procedimiento no esté obligado a agotar recursos que la ley ordinaria instituye en beneficio de las partes contendientes, entre las que no se encuentra el extraño dado precisamente su carácter de tal; haciendo extensivo el último argumento considerado en el inciso que precede.

e) Tampoco se encuentra obligado a agotar recurso alguno, y por lo mismo puede promover juicio de amparo, quien es afectado por un acto administrativo autoritario que carece de fundamentación y motivación.

⁴⁰ Ídem, p. 24.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ibídem, pp. 118 y 119.

Ello es así, puesto que la autoridad suele actuar al margen de la ley; o, aun partiendo de la base de que su propósito sea ajustarse a ella, puede interpretarla inexactamente y admitir actos que la contrarían, por lo que pretender que el afectado deba saber qué precepto fundamenta el acto que lo agravia es exigirle dotes adivinatorias y dejarlo en estado de indefensión.

El fundamento para dicha excepción se encuentra plasmado en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, mismo que fuera adicionado en las reformas que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, en los siguientes términos “*No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación*”.⁴²

f) Cuando se trate de actos de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio conforme a las leyes que los rijan, ello es así, cuando el recurso que éstas establezcan no prevea la suspensión de dichos actos, o cuando la prevean, pero condicionen su procedencia de a la satisfacción de más requisitos que los señalados por el artículo 124 de la Ley de Amparo; esta excepción se refiere al amparo administrativo.

g) Si el agraviado se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad, tampoco está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, pues, aparte de que en él no podría atacarla por corresponder al Poder Judicial de la Federación, es exclusiva, la facultad de decidir si una norma jurídica es o no contraria a la Constitución, en el indicado recurso sólo sería factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley, lo que en cierto sentido significaría acogerse a ella y, por lo mismo, consentirla.

Para los promoventes del juicio de garantías, que pretenden impugnar la ley mediante el juicio de amparo, es ya legalmente posible, sin incurrir en un consentimiento que haga improcedente el juicio constitucional, interponer, si lo

⁴² Ley de Amparo, *Ibidem*, p. 24.

desean, el recurso en cuestión y, resuelto éste, reclamar tanto la resolución pronunciada en tal recurso como la ley en que la misma se fundamenta.

Estableciendo dicha situación la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, al disponer que *“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 recuso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.”*⁴³

Por lo que hace al último de los principios del juicio de amparo, que lo es el de estricto derecho, éste estriba 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, que no son otra cosa que los argumentos lógico-jurídicos a través de los cuales expone el quejoso, los motivos por los cuales el acto atribuido a la autoridad responsable le es violatorio de garantías y le causa algún perjuicio.

Por ello, el órgano de control constitucional, no puede realizar libremente el examen del acto reclamado, en la primera instancia si se trata de amparo indirecto o en única instancia si es directo, ni de la resolución recurrida si el amparo es bi-instancial, pues debe limitarse a establecer, respectivamente, si los citados conceptos de violación y, en su oportunidad, los agravios son o no fundados, de manera que no está legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna por un razonamiento no expresado en la demanda, ni que la sentencia o resolución recurrida se aparta de la ley por una consideración no aducida en los agravios respectivos. En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la justicia federal

⁴³ Ídem, p. 23.

solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión, y que siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.

La excepción a dicho principio, la constituye la suplencia de la queja deficiente en los casos previstos por el artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

2.1.5.2. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

Parte, en general, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso. Hay quienes intervienen, cuya participación suele ser decisiva para el sentido de la sentencia que se pronuncie, y que, a pesar de ello, no son partes, como ocurre con los peritos, los testigos, etcétera. Lo que caracteriza a la parte es el interés en obtener una sentencia favorable, y los testigos y peritos deben, por el contrario, carecer de tal interés y limitarse, los primeros, a relatar, sin tomar partido y por lo mismo absteniéndose de realizar apreciaciones de carácter subjetivo, los hechos que personalmente les consten y acerca de los cuales sean interrogados; y los segundos a dictaminar, con base en los conocimientos técnicos que posean, respecto de las cuestiones que les sean planteadas. De aquí que los testigos deban rendir, antes de emitir su declaración, la protesta de ley, advertidos de que mentir en declaraciones judiciales constituye delito; y que los peritos deban a su vez, al aceptar el cargo, protestar que dictaminarán según su leal saber y entender. Ambos deben, pues, conducirse imparcialmente (lo que literalmente los aleja del carácter de partes) y concretarse a ser auxiliares de la administración de justicia.

Asimismo, el estudioso del derecho Alberto del Castillo del Valle, considera que *“parte procesal es la persona que interviene en un juicio, en defensa de un interés propio, que se encuentre en litigio, defendiendo sus intereses jurídicos, al procurar el dictado de una sentencia definitiva en que se le reconozca ese derecho y se condene a la contraria a respetarlo. La parte*

*tiene la posibilidad de desarrollar diversas conductas ante el juzgador, tales como instarlo para que dirima la controversia, ofrecer pruebas que tiendan a formar en el ánimo del juez un criterio sobre su acción o las excepciones hechas valer, merced a lo cual se dicte sentencia a su favor, promover y substanciar los recursos que contra las resoluciones emitidas por el juez prosperen, etcétera.*⁴⁴

Tienen el carácter de parte en el juicio de amparo, las personas que intervienen en él, siempre que tengan alguna pretensión en el sentido del mismo.

El artículo 5° de la Ley de Amparo precisa quiénes son partes en el juicio constitucional, a saber:

I) El agraviado o agraviados;

II) La autoridad o autoridades responsables;

III) El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter;

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la Ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

⁴⁴ DEL CASTILLO, Del Valle Alberto, Defensa Jurídica de la Constitución en México, Derecho Procesal Constitucional Mexicano, México, Educación Cumorah, Asociación Civil, 3ª ed., 2004, p. 84.

- c) *La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado; y*

IV) El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala.⁴⁵

El agraviado también conocido como quejoso, es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección de la Justicia Federal, quien ejercita la acción constitucional, el que equivale, en un juicio ordinario, al actor.

El quejoso o agraviado es el que ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos, ya sea porque estime que viola en su detrimento garantías individuales; o porque, proveniente de autoridad federal, considere que vulnere o restringe la soberanía de los Estados; o, por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades federales.

Quejoso es en suma, toda persona, física o moral, todo gobernado, con independencia de sexo, nacionalidad, estado civil y edad que puede promover por sí o por interpósita persona juicio de garantías.

⁴⁵ Ley de Amparo, *Ibidem*, pp. 2 y 3.

La autoridad responsable es en concepto del ilustre Alberto del Castillo del Valle, *“es el órgano de gobierno al que se imputa o atribuye el acto que lesiona al quejoso. Este órgano de gobierno interviene en el juicio de amparo, defendiendo la constitucionalidad del acto que emitió y/o ejecutó (que se le atribuye).”*⁴⁶

En el concepto de nuestro máximo tribunal, la autoridad responsable es *“la parte contra la cual se demanda la protección de la Justicia Federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien proviene el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto), que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Carta Magna delimita a la Federación y a sus Estados miembros; esto es, que rebase las atribuciones que respecto de una y otros la Constitución ha precisado.”*⁴⁷

Al respecto, solo queremos agregar que la autoridad responsable es aquél ente que forma parte del Estado y que en el ejercicio de sus facultades emite una determinación con el imperio concedido por el propio Estado y dicha resolución afecta o lesiona los derechos de un gobernado, persona física o moral.

Por lo que hace al tercero perjudicado a decir del maestro Alberto del Castillo del Valle, su denominación correcta debería ser tercero interesado, siendo este *“la persona beneficiada o favorecida por el acto de autoridad cuya inconstitucionalidad reclama el quejoso; su interés en el sentido de que se sobresea el juicio o, en su caso, que se niegue el amparo al quejoso, existiendo diversos supuesto de este sujeto previsto por la Ley de Amparo en la fracción III del artículo 5°.”*⁴⁸

El tercero perjudicado, según el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es *“quien, en términos generales, resulta beneficiado con el acto*

⁴⁶ DEL CASTILLO, Del Valle Alberto, *Ibidem*, p. 85.

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, *Ibidem.*, p. 24.

⁴⁸ DEL CASTILLO, Del Valle Alberto, *Ídem*, p. 85.

*que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene, por lo mismo, interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie. Por ello debe ser llamado a dicho juicio y tener en éste la oportunidad de probar y alegar en su favor. Podría decirse que hace causa común con la autoridad responsable, que también se empeña en que el acto que de ella se combate quede en pie.*⁴⁹

Finalmente, el Ministerio Público Federal, es quien intervendrá cuando el caso de que se trate afecte, el interés público, supuesto en que podrá interponer los recursos relativos. Esta prevención contenida en la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo, denota sin duda alguna, que el mencionado representante de la sociedad siempre debe ser llamado al juicio constitucional como parte, y que a él atañe la facultad de decidir si interviene o no, según estime que el caso afecta o no el interés público.

Este es parte en el juicio de amparo, dado que es quien vela por el respeto a los principios de constitucionalidad y de legalidad, sin defender un interés jurídico propio.

Asimismo del contenido de los artículos 155 y 180 de la Ley de Amparo, el Ministerio Público que intervino en la causa penal de la que deriva el acto reclamado, es decir, el representante social, adscrito al órgano jurisdiccional señalado como autoridad responsable, también como parte en el juicio de amparo, por lo que puede promover alegando, en el juicio de garantías.

2.1.6. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

A partir de 1995 el sistema mexicano de control de constitucionalidad fue modificado mediante la incorporación de las acciones de inconstitucionalidad de leyes y normas generales y las controversias constitucionales, los cuales,

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, *Ibíd.*, p. 26.

junto al juicio de amparo y a los medios de control en materia electoral, conforman el bloque de instrumentos jurídicos cuyo propósito esencial es la invalidación de las leyes y actos de autoridad en general, que vulneren la Constitución Federal.

En México, el sistema general de defensa de la Constitución prevé un número considerable de mecanismos en cuya aplicación tienen injerencia prácticamente todos los poderes constituidos, federales o locales, sin embargo al decir del Doctor Miguel Covián Andrade, *“el sistema de control de constitucionalidad mexicano es bastante reducido y está muy mal diseñado, a pesar de las reformas de que fue objeto en 1995.”*⁵⁰

A fines de 1994 se realiza una reforma trascendental en nuestra Constitución, pero para los efectos de esta ampliación jurisdiccional sobre todo en el artículo 105, cuando se reconstruyen las controversias constitucionales, que son acciones que legitiman únicamente a entes públicos; y las acciones de inconstitucionalidad, en favor de minorías del Congreso de la Unión, de los órganos legislativos estatales y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de la Procuraduría General de la República, mediante la cual al fin nuestro texto fundamental otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución fundamental de declarar, reuniéndose requisitos muy precisos, la invalidez de normas impugnadas en cualquiera de los dos juicios.

El Ministro Juventino Víctor Castro y Castro, sostiene que *“todas las polémicas y todas las objeciones planteadas en el pasado sobre este tema son inusitadamente superadas, y es así como en nuestro país aparece un Tribunal constitucional, que encabeza al Poder Judicial Federal, con facultades suficientes para anular un acto legislativo y una promulgación del Ejecutivo.”*

*“Muchos opinan que es ahora cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierte en un verdadero tribunal de constitucionalidad, el más alto intérprete de la Constitución, el Máximo Tribunal, y el único vigilante de la pureza de la Constitución.”*⁵¹

⁵⁰ COVIÁN, Andrade Miguel, *Ibídem*, p. 588.

⁵¹ CASTRO, Y Castro Juventino Víctor, *Ibídem*, pp. 11 y 12.

La fracción II del artículo 105 constitucional, se refiere a la acción de inconstitucionalidad, la cual grosso modo, tiene por objeto plantear la contradicción entre las normas constitucionales, así como los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte y las normas de la legislación ordinaria federal o local.

Tal acción solo es ejercitable por el treinta y tres por ciento de los componentes de la Cámara de Diputados, del Senado, de las legislaturas locales y de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Debe hacerse la precisión que la inconstitucionalidad de una ley no depende del número de los promotores de la acción respectiva, sino de sus vicios intrínsecos. Por tal razón, en el criterio del destacado catedrático Ignacio Burgoa Orihuela, el *“único que debe estar legitimado para entablar tal acción es el Procurador General de la República”*,⁵²

Sin embargo, concluye al respecto el destacado catedrático de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, dicho funcionario, no se atrevería a ejercitar dicha acción, en virtud de su relación de subordinación con el Presidente de la República.

Resulta ilógico e irreal el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, dado que si se toma en consideración que los diputados federales y senadores, componentes del porcentaje ya aludido, solo pueden impugnar las leyes federales, o sea, las que han sido discutidas y votadas por los mismos, sin que puedan impugnar por inconstitucionalidad las leyes de los Estados o los ordenamientos de la Asamblea, en el porcentaje ya citado, solo pueden argüir la inconstitucionalidad de dichos ordenamientos, y en cuanto a las leyes de los Estados que adolezcan del mencionado vicio, su impugnabilidad solo es dable por el treinta y tres por ciento de los diputados locales que las hayan votado.

⁵² BURGOA, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa S.A. de C.V., 2001, 14ª ed. actualizada, p. 888.

Además, la posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad se entablen dentro del plazo de 30 días siguientes a la fecha de publicación de las normas jurídicas secundarias que se consideren inconstitucionales, sujeta este grave vicio a la preclusión de tales acciones, fenómeno que convalidaría su inconstitucionalidad.

Efectivamente, extendió la legitimación para promover las acciones de inconstitucionalidad la reforma política de 1996 a los partidos políticos registrados en el Instituto Federal Electoral, sin embargo, dicha legitimación se circunscribe a la impugnación de leyes electorales, siendo ésta la única vía para atacarlas por su inconstitucionalidad, correspondiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de dichas acciones y no al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Razón por la cual este pequeño trabajo, propone que se reconozca la legitimación a los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad, ello con el fin de procurar un efectivo control de constitucionalidad.

Por otra parte, el fundamento jurídico de las controversias constitucionales, se encuentra plasmado en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I, en la que le atribuye competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de los conflictos de carácter constitucional que se susciten entre las diversas entidades públicas y órganos de gobierno que indica en sus diferentes incisos.

En el concepto del maestro Pablo Enrique Reyes Reyes, la controversia constitucional es el instrumento que *“tiene como objetivo implícito garantizar el equilibrio de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas.”*⁵³

⁵³ REYES, Reyes Pablo Enrique, La Acción de Inconstitucionalidad, México, Oxford, 2000, p. 41.

2.1.6.1. LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La defensa abstracta de la Constitución se presenta cuando el medio de defensa de la Carta Magna no es promovido por una persona agraviada en su patrimonio por el acto de autoridad, sino que la instancia respectiva la promueve un servidor público, un grupo de servidores públicos o un ente público, que lejos de tener un interés legítimo y propio en juego, tiende a permitir que el orden constitucional retome su vigencia.

Sostiene el ilustre jurista Alberto del Castillo del Valle, que *“este tipo de defensa de la Carta Magna, la acción respectiva no es promovida por el sujeto a quien lesiona la ley, sino por servidores públicos que no se encuentran en defensa de sus intereses o derechos patrimoniales; ahora bien, si en la vida práctica a un determinado legislador le afecta una ley en su esfera jurídica y firma la demanda de acción a merced a la cual se demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley, realmente no estará en juego su patrimonio, sino que estará propendiendo a la defensa abstracta de la Constitución, pues en momento alguno habrá tenido que acreditar su interés jurídico o que la ley lo lesiona en su patrimonio.”*⁵⁴

Es así, como frente al control abstracto constitucional, se encuentra el control concreto de defensa de la Constitución, que se desarrolla cuando el gobernado afectado por el acto de autoridad, endereza la demanda respectiva, en que reclama la declaratoria de nulidad del acto de autoridad que lo lesiona en su patrimonio.

⁵⁴ DEL CASTILLO, Del Valle Alberto, *Ibidem*, pp. 70 y 71.

3. LA FIGURA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES.

Por regla general, el estudio de un sistema jurídico específico se realiza a partir del conjunto de normas que determina su estructura, dejando en segundo término la actuación de los órganos y los destinatarios.

Según el distinguido tratadista Hans Kelsen, se denomina “norma” a un mandato cuyo sentido objetivo de la expresión, esto es, cuando el destinatario de la orden considera legítima ésta, lo que equivale a reconocer a quien emite la instrucción como facultado para ello.

Aunque no existe duda respecto a que, en nuestro sistema jurídico, el principal control de constitucionalidad se lleva a cabo por vía jurisdiccional, el texto del artículo 133 de nuestra carta magna plantea un problema de interpretación.

La última frase del precepto que comentamos establece que los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución, leyes y tratados en las Constituciones o leyes de los Estados; la disposición parece clara la inconstitucionalidad de las normas que contradigan la Constitución; esto ocurre en el sistema jurídico norteamericano y se conoce con el nombre de “control difuso de la constitucionalidad”; difuso porque la facultad de examinar la adecuación de la actuación de las autoridades (especialmente las leyes) no se establece a favor de determinados órganos, sino en general en todo el Poder Judicial, tanto federal como estatal.

Tampoco parece existir duda de que nuestro artículo 133 Constitucional se inspiró en el artículo 6° de la Constitución Norteamericana, lo que, por principio, apuntaría en el sentido de que el Poder Constituyente pensó en otorgar la facultad de control jurisdiccional de la constitucionalidad a todos los jueces.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, desde el siglo pasado, que el artículo 133 Constitucional sólo establece el principio de supremacía constitucional, pero no otorga competencia para efectuar el control de constitucionalidad, dado que los artículos 103, 104, 105 y 107 de la propia Constitución, facultan expresamente a los tribunales federales para llevar a cabo esa importantísima función.

En la doctrina, se defiende esta postura aduciendo que el facultar a cualquier autoridad ordinaria a dejar de observar las leyes por considerarlas inconstitucionales, provocaría el caos al facultarse el incumplimiento de las leyes por la mera opinión de las autoridades que, en principio, están obligadas a cumplirlas.

Resultando este criterio obligatorio en nuestro sistema jurídico, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la máxima intérprete del texto constitucional.

Asimismo, el control de constitucionalidad concentrado que sostiene nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación se ejerce siempre por vía de acción y nunca por vía de excepción, sin que exista la posibilidad de que proceda de oficio.

3.1. CONCEPTO DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.

Para estar en aptitud de definir la figura jurídica que tratamos, es menester retomar lo que entendemos por medios de control de constitucionalidad, a saber:

Por medios de control de constitucionalidad entendemos todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma u otra, que los sujetos de derechos de un sistema jurídico determinado, ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales.

En ocasiones se habla de control constitucional, pero tal denominación implica que el objeto del control es la propia Constitución, lo cual es inexacto, pues esta última se entiende como el elemento originario y fundamental del sistema que, por ello, no puede ser sujeta de control en sí misma considerada; al respecto, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que las normas constitucionales no pueden ser inconstitucionales y que, en caso de existir incompatibilidad entre algunos de sus preceptos, deben interpretarse armónicamente.

Así, tenemos que la Constitución es la base de todo sistema jurídico; esto es, que a partir de su contenido se deriva el resto de las normas que forman parte del sistema y se regula la actuación de los sujetos destinatarios de las normas.

Ahora bien, no basta que en el texto constitucional se establezca que el mismo constituye la ley suprema y que de ahí se derive que todas las demás normas del sistema deben ajustarse a los principios constitucionales, pues debe tenerse presente que la aplicación de estos últimos, al igual que la de las demás normas, corre a cargo de seres humanos, que son falibles por naturaleza, lo que implica que pueden fallar al momento de realizar los actos concretos que desarrollen los principios constitucionales e incluso al elaborar las normas secundarias; aquí es irrelevante si la falla deriva de un mero error o de una conducta dolosa, pues lo importante es que pueden violarse en la práctica las disposiciones constitucionales.

Ello hace necesaria la existencia de diversas formas de asegurar que la actuación de todos los que se encuentran sujetos al texto constitucional, se ajuste a los límites y requisitos que éste establece. Estos son los medios de control de constitucionalidad, que examinaremos a continuación.

Es menester retomar algunos puntos en el presente capítulo, como son, que en nuestro país, se prevé la existencia de tres medios o sistemas de control constitucional a saber, el Juicio de Amparo, las Controversias

Constitucionales, y las Acciones de Inconstitucionalidad, estas dos últimas, previstas por el artículo 105 de la Constitución General de la República.

Los tres son de naturaleza jurisdiccional y son competencia de órganos del Poder Judicial de la Federación, los dos últimos son de la exclusiva competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Retomando, el Juicio de Amparo, se encuentra previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales, y procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; contra leyes o actos de la autoridad de competencia del Distrito Federal, y 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, y contra leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. En materias de Derecho internacional, procede contra normas generales de adaptación al orden jurídico nacional o contra actos concretos producidos por autoridades mexicanas.

La titularidad de la acción de amparo únicamente corresponde a los particulares, o a los órganos del Estado que se colocan en la situación de tales, y es procedente bajo la condición de que la norma general o acto que se reclame produzca una afectación inmediata y directa al interés jurídico del promovente. Los conflictos que puedan suscitarse entre entidades o poderes no permiten el ejercicio de la acción de amparo sino, en su caso, las previstas en el artículo 105 constitucional.

La sentencia en que declare la inconstitucionalidad de alguna forma general se encuentra sujeta al principio de relatividad, conocido en México como fórmula Otero en memoria del ilustre jalisciense reconocido como uno de los creadores del Juicio de Amparo; es decir, la propia sentencia no cuenta, en ningún caso, con la posibilidad jurídica de abrogar, derogar, anular o, simplemente, privar de efectos generales a dicha norma; sólo produce el efecto de evitar la aplicación de ésta a la persona física o moral quejosa.

El artículo 105, fracción I, de la Constitución, atribuye competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer:

I.- De las Controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a materia federal, 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, sea como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Analizando el contenido del precepto se observa que a los procedimientos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional se les conoce como controversias constitucionales y habrán de versar sobre control constitucional.

La titularidad de la acción corresponde exclusivamente a las entidades federativas, poderes o autoridades a que alude el precepto legal. Los efectos de la sentencia, cuando se trate de normas generales, pueden ser absolutos o solamente relativos a las partes en la controversia, según el caso de que se

trate, en términos de los párrafos segundo y tercero de la fracción que se comenta.

Lo que sí es necesario destacar, es la circunstancia de que la materia de las controversias, o al menos de algunas de ellas, puede versar sobre temas de Derecho internacional.

La fracción II del propio artículo 105, atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, incluso de las que se refieren a la materia electoral.

Como podrá observarse, la procedencia de la acción, en este caso, se limita al planteamiento de cuestiones de control de la constitucionalidad de normas generales, sin que sea factible el de mera legalidad.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro, en su reciente libro titulado “El Artículo 105 Constitucional” presentado el 9 de mayo de 1996, en la salón Jacinto Pallares de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, propone la definición de ésta innovadora figura jurídica, que se transcribe:

“Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia, por órganos legislativos minoritarios o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte en la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución por la otra parte, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales”.¹

¹ CASTRO, V. Juventino. El Artículo 105 Constitucional .. pp. 195 y 196.

Sobre dicho concepto el propio jurista Juventino V. Castro, hace algunos comentarios respecto de los efectos de la sentencia dictada en el procedimiento de una acción de inconstitucionalidad, cuando se refiere a la invalidación de una norma de carácter general, y para un mejor entendimiento se apunta lo siguiente:

“No es muy complicado concluir, que la acción de inconstitucionalidad se plantea en una controversia que se instaura sólo dentro de un juicio constitucional, para intentar invalidar una norma general, ley, reglamento, tratado internacional, por considerarla inconstitucional el accionante. En otros países, especialmente en el llamado sistema austriaco, establecido originalmente en el centro de Europa, esta impugnación tan trascendental es conocida como recurso de inconstitucionalidad. Al igual que lo hice al analizar las controversias constitucionales. Y, en su tiempo referencia al juicio de amparo, estas acciones de inconstitucionalidad dan vivencia a un proceso concentrado de anulación. De entrada habrá que recordar que éste recurso, (no afirmo que la denominación sea la correcta, la técnica o la adecuada), no queda en posibilidad de ser planteada por particulares agraviados o posibles lesionados por una norma jurídica que aprecien contraria a la Constitución. Son ciertos grupos o ciertos cuerpos legislativos, federales o locales, o el Procurador General de la República, los únicos que están considerados legitimados para entablar esta especial controversia. Y alguna llamativo, para que se considere desde el inicio, los órganos legislativos son minorías, no inferiores al treinta y tres por ciento de sus integrantes, quienes disienten que la norma general aprobada por la mayoría, salvo el especialísimo caso del Procurador General de la República. Es pues, si así se quiere ver, un recurso político de una minoría, no menor del 33%, no mayor del 50%, que pretende rescatar una decisión con la cual se inconforman, por razones de constitucionalidad, después de haber perdido, frente a una mayoría, un debate democrático y una votación formal, y que en el fondo

expresa: "Si bien no podemos oponernos a la promulgación de una jornada jurídica, mayoritariamente tomada, es impugnable, en cualquier otra forma ésta decisión democrática resulta inconstitucional, el más alto Tribunal de la República, el supremo independiente de la Constitución es convocado por nosotros los minoritarios para que se invalide la norma general controvertida."²

Propuesta de definición y comentarios que se consideran muy propios. Así tenemos que las acciones de inconstitucionalidad, por tratarse de una figura que nace a la vida jurídica mexicana a partir de diciembre de 1994, ni en la doctrina, ni en la legislación o la jurisprudencia se habían ocupado de ellas, por lo que puede concluirse que:

Es el procedimiento que se ejercita ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un tercio de los representantes de los Poderes Legislativos Federal o Locales, las Cámaras de acuerdo a la formación de la norma general, o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según sea el caso, bien por el Procurador General de la República, o bien, en su caso por las dirigencias de los partidos políticos que cuenten con registro, ya federales o locales en sus respectivas competencias, que tienen por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, o bien un Tratado Internacional en el que sea parte el Estado Mexicano, de ser el caso, surtiendo efectos generales la declaración de invalidez de la norma.

Concepto que se plantea tomando en consideración los siguientes elementos:

1. Deberá presentarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 105, fracción II, primer párrafo, constitucional y 1° de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

² Íbidem. Pp. 196 y 197.

2. Tendrá que ser resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

3. Se solicitará esta acción de inconstitucionalidad por:

- a) Un tercio de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuando se trata de Leyes Federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión.
- b) Un tercio de los integrantes del Senado en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, cuando se trate de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) Un tercio de los integrantes de alguno de los órganos Legislativos Estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) Un tercio de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de Leyes expedidas por la propia Asamblea.

4. Surtirá efectos generales la invalidez de una norma que sea declarada inconstitucional, siempre que la votación de los Ministros en Pleno sea por mayoría de ocho.

Es de observarse que el Procurador General de la República con el carácter de auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, podrá impugnar un

ordenamiento jurídico con efectos generales, ya sean Leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, o Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano, a través de la acción de inconstitucionalidad, de los distintos órdenes de gobierno, sin que él intervenga en su elaboración, con lo que se reconocen multiplicidad de funciones, adquiriendo por lo tanto un enorme poder político.

Así lo ha considerado el propio Ministro Juventino V. Castro, al hablar de esa figura *sui generis*: *“Si como se alega por algunos juristas, la personalidad sui generis del Procurador General ha sufrido cambios radicales, ya que la fracción II, del artículo 76 de la Constitución, a partir de la reforma de 1994, precisa como facultad del Senado el ratificar (y por lo tanto el no ratificar) el nombramiento que el Ejecutivo Federal haga de ese funcionario; y que el último párrafo del artículo 102, también renovado en Diciembre de 1994, ya desliga, o desconoce, al Procurador General de su antigua atribución de Consejero jurídico del Gobierno, y esta función en lo futuro debe ser desempeñada por una dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto establezca la Ley, podría pensarse que el Procurador General de la República puede, sin impedimento alguno, impugnar una Ley Federal, haya sido promovida por el Presidente de la República, por los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, o bien por las Legislaturas de los Estados (artículo 71 Constitucional). O tachar de inconstitucional a un tratado que firmó el alto funcionario que lo designó y aprobó el Senado de la República; puesto que ya no es el propio Procurador quien aconseja al Presidente de la República.*

Esto sería a lo menos desconcertante: Instauraría la hipótesis de que un nuevo poder ha nacido en nuestra vida constitucional al lado de la Federación (con su distribución en Ejecutivo, Legislativo y Judicial); de los Estados Federales; de los Municipios y del Poder Reformador de la Constitución.”³

Sin embargo, quien sustenta el presente trabajo considera que la verdadera función del Procurador General de la República es la de ser el

³ Idem. Pp. 199 y 200.

representante de la sociedad y como tal, resguarda el estado de derecho y la constitucionalidad de nuestro sistema jurídico.

3.2. MARCO JURÍDICO QUE RIGE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.

Esta institución se encuentra regulada en el artículo 105 constitucional, fracción II, el cual dispone:

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”⁴

Asimismo, existe la ley reglamentaria de dicho artículo constitucional, la cual establece los procedimientos bajo los cuales habrán de tramitarse estas figuras jurídicas, es decir, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, tratándose el tema del presente trabajo el primeramente enunciado, procedimiento que se encuentra regulado a partir del artículo 59 al 73, rigiendo los principios generales que le son aplicables a las controversias constitucionales.

Igualmente, debe puntualizarse que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 10 fracción I, dispone quien es la autoridad competente para conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad, a saber:

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ibidem, p. 63 y 64.

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

I. 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;..”⁵

Del artículo parcialmente transcrito, se advierte, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es a quien le corresponde el conocimiento y tramitación de las acciones de inconstitucionalidad, siendo esta la única competente para pronunciarse al respecto.

Dicha tarea se encuentra justificada, puesto que es el máximo tribunal de nuestro país, el encargado de velar por la legalidad y constitucionalidad, de los ordenamientos que integran el sistema jurídico mexicano.

3.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.

La acción de inconstitucionalidad en la opinión del maestro Germán Baltasar Robles, es: *“un juicio federal planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia e la Nación examina la constitucionalidad de normas generales o tratados internacionales con base en los conceptos de invalidez expresados por la parte actora.”⁶*

La forma de juicio está determinada por la existencia de demanda, contestación y resolución jurisdiccional de la litis planteada, lo que significa que se cumple el modelo del contradictorio básico.

Se trata de un juicio de carácter federal porque, al igual que las controversias constitucionales, se plantea y tramita ante un tribunal federal como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que su

⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, Agenda de amparo, ISEF, empresa líder, p. 3.

⁶ BALZATAR, Robles Germán Eduardo. Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, México, Angel Editor, 2002, p. 303

finalidad es examinar la adecuación de las normas generales o tratados internacionales a las disposiciones constitucionales.

En realidad la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control de poder, en cuanto que se permite que sea el poder judicial de la federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que revise lo actuado por el poder legislativo o incluso por el ejecutivo, en tratándose de leyes o bien tratados internacionales en los cuales México sea parte, respectivamente.

Por eso preferimos la denominación de control de constitucionalidad, con lo que ponemos énfasis en que el objeto del control es tanto la conducta de los sujetos de derecho dentro del sistema fundado en la Constitución, como los efectos de esa conducta; así, la idea del control puede abarcar la totalidad del sistema a través de los actos de aplicación del texto constitucional, que se desenvuelven desde las leyes ordinarias y tratados internacionales, hasta las normas individualizadas.

Ahora bien, dado que los sujetos de derecho que se rigen por la Constitución comprenden tanto los gobernantes como a los gobernados, es necesario establecer medios de control adecuados a cada grupo.

Históricamente, los primeros medios de control jurídico (dado que el concepto de constitución como tal es relativamente reciente), se dirigen hacia la actuación de los particulares en sus relaciones mutuas; así, el ejemplo más evidente lo tenemos en la supresión de la justicia privada en sus diferentes manifestaciones y su substitución por el derecho de acción ante los tribunales, de tal forma que los conflictos que surgen entre cualesquiera personas se dirimen aplicando la ley, que a su vez es aplicación de las normas fundamentales (constitución), por parte de órganos especializados en esa función, que adquiere la denominación de jurisdiccional (decir del derecho).

Sin embargo, pronto surge la necesidad de someter la actuación de los propios tribunales al mismo principio del control, dado que los seres humanos que desempeñan la función de juzgar pueden cometer errores o desviar su

actuación por diversos motivos; se establecen entonces reglas específicas para la actuación de los jueces, que constituyen el derecho procesal en el sentido tradicional del término.

Estas normas procesales son también aplicación de las normas fundamentales (constitución), de tal forma que puede decirse que constituyen una forma de controlar la constitucionalidad de los actos de los tribunales.

De ahí, la evolución del concepto de control permite considerar que cualquier autoridad, no sólo los tribunales, debe estar sujeta a ciertos principios y reglas fundamentales que no deben ser rebasados, para lo cual se opta por asentarlos en un documento, al que se denominará, también “constitución”. En esta última se definirá la distribución básica de las competencias de los diferentes órganos de autoridad, así como ciertos derechos fundamentales de los gobernados (garantías individuales en nuestro sistema jurídico).

Ahora bien, la experiencia demostró que no es suficiente que en la Constitución se establezcan los principios que deben respetar las autoridades, sino que es necesario que existan medios que garanticen ese respeto y que, cuando ocurra una violación a los mismos, sea posible anular o dejar sin efectos el acto o conducta violatorio.

Eso motiva un desarrollo más en el concepto de control, que en nuestra historia jurídica se había limitado al juicio de amparo; debemos precisar que éste es un medio de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades en función del interés jurídico de los particulares; esto es, la finalidad de la institución es preservar las llamadas garantías individuales o derechos subjetivos públicos fundamentales reconocidos en la Constitución a favor de quienes no actúan como órganos del Estado.

Sin embargo, al transcurrir el tiempo pudo advertirse la existencia de diversas actuaciones de los órganos públicos que, sin afectar directamente, por lo menos en principio, garantías individuales de un gobernado en particular, sí constituían actos violatorios de diversos principios o límites constitucionales;

ello ha originado la necesidad de establecer nuevas formas de control de la constitucionalidad, dirigidos ya no a preservar el mero interés individual de un particular en concreto, sino a hacer efectivo el principio de supremacía constitucional.

En nuestro sistema jurídico, la propia Constitución estableció desde un principio la posibilidad de que existieran controversias entre los estados miembros de la Federación, por lo que se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resolver dichos conflictos, a los que se denominó “controversias constitucionales”; sin embargo, esa facultad no se reglamentó y nuestro máximo tribunal resolvió las cuestiones que al respecto le presentaron, como juicios ordinarios federales; en 1994 se reformó el artículo 105 Constitucional y se detalló la procedencia de esta institución, agregándose una nueva figura: las acciones de inconstitucionalidad.

Estas instituciones son reglamentadas ahora en una ley específica denominada *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional*, y se caracterizan por ser juicios federales cuyo objeto son normas generales o actos de autoridad, constituyendo la materia del proceso su constitucionalidad; es decir, examinar si se ajustan a la Constitución o no. A diferencia de los anteriores medios de control de constitucionalidad establecidos a favor de los particulares (derecho procesal y juicio de amparo), las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ejercerse por órganos públicos.

Cabe citar en este momento lo que arguye el tratadista Germán Baltasar Robles respecto de las acciones de inconstitucionalidad, a saber: “*Las acciones de inconstitucionalidad se crearon en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y su naturaleza jurídica no ha sido definida con exactitud aún. Su regulación también se contiene en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.*”⁷

⁷ BALZATAR, Robles Germán Eduardo. *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, México, Angel Editor, 2002, p. 43.

“De acuerdo con los distintos criterios clasificadores podemos señalar que las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional, corresponden a un mecanismo de control constitucional de revisión judicial. Las acciones de inconstitucionalidad se incorporan a las garantías constitucionales contempladas en la Carta Magna, al convertirse en un novedoso medio procesal para enmendar la transgresión al orden constitucional cometido por la iniciación de la vigencia de una Ley contraria a la Ley fundamental.”⁸

En opinión del constitucionalista Enrique Sánchez Bringas las acciones de inconstitucionalidad pretenden resolver el problema derivado de la Fórmula Otero afirmando en seguida *“En realidad, más que una acción en el sentido procesal del término constituye una petición de control de la validez normativa. Por que en esa instancia no se dan las condiciones jurisdiccionales; no hay parte actora ni parte demandada como sucede en el juicio de amparo.”⁹*

Es decir, ciertamente una especie de consulta sobre la constitucionalidad de las normas generales que no puede hacer cualquier persona, sino los Legisladores Federales, Estatales y del Distrito Federal, el Procurador General de la República y los Partidos Políticos con registro, circunstancias que hacen subsistir el problema derivado de la Fórmula Otero en relación con la inconstitucionalidad de las Normas Generales.

El maestro José Luis Soberanes Fernández, en un estudio publicado en 1997 afirmaba sobre las acciones de inconstitucionalidad: *“Por lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad esta es un positivo avance para México en materia de justicia constitucional, sin embargo es criticable que se haya dándole legitimidad procesal para interponer a un grupo de personas: La tercera parte de la totalidad de los Diputados Federales tratándose de Leyes Federales o Tratados Internacionales; la tercer parte de la totalidad de los*

⁸ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. México, Pax-México, 1983, p. 133.

⁹ SOBERANES, Fernández José Luis. La Reforma Judicial de 1994. en la Crónica Legislativa, Órgano de Difusión de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, año IV, Nueva Época, número 2, Abril- Mayo de 1995, p. 40.

*Diputados Locales en una legislatura estatal, tratándose de una Ley local y, finalmente, el Procurador General de la República quien también está legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales como estatales, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.*¹⁰

Quien sustenta el presente trabajo no comparte el criterio del Ombudsman Mexicano, pues se considera también indispensable, que se legitimen más personas y más grupos con el fin de hacer de éste instrumento procesal constitucional algo verdaderamente eficaz para el control de inconstitucionalidad de las leyes Mexicanas.

3.4. CARACTERES ESPECIALES QUE TIENE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN NUESTRO PAÍS.

La existencia de los medios de control de constitucionalidad mencionados, establecidos a favor de las propias autoridades plantea un problema técnico: el interés jurídico para promover las acciones de control.

Por “interés jurídico” se entiende la titularidad de un derecho subjetivo, lo que permite que, cuando se considera que ese derecho es violado o desconocido, total o parcialmente, el titular pueda acudir a los órganos de control para obtener la protección del orden jurídico y la preservación de su derecho.

Ahora, bien, tradicionalmente se ha considerado que las autoridades no tienen derechos subjetivos en el sentido tradicional del término, prefiriéndose hablar de competencia, facultades o atribuciones, para indicar que su ejercicio no está destinado a satisfacer al titular del órgano, sino a cumplir con cierta función determinada por el orden jurídico en beneficio de todos los gobernados, en mayor o menor medida.

¹⁰ *Íbidem.* pp. 41.

Sin embargo, si tomamos en cuenta que un derecho subjetivo es la facultad, otorgada a una persona por el orden jurídico, de exigir de otra un comportamiento específico (que puede consistir en hacer algo, en no hacer algo o en tolerar algo) podemos concluir que las facultades o atribuciones de los órganos de autoridad son derechos subjetivos, en cuanto que el propio orden jurídico establece la obligación de obedecer o respetar la actuación de las autoridades, de tal forma que los actos de autoridad, caracterizados por ser unilaterales, imperativos y coercibles, constituyen el ejercicio del derecho a emitir tales actos, siendo correlativa del mismo la obligación de respetarlos o acatarlos.

Así, si un particular tiene la facultad de que las autoridades respeten la Constitución y ajusten sus actos a los límites y principios establecidos en las denominadas garantías individuales, resulta que las propias autoridades están facultadas para que, por un lado, los particulares obedezcan y respeten sus mandatos, lo cual por regla general no representa problema, pues tienen a su disposición la fuerza pública para garantizar ese cumplimiento y respeto; pero, además, cada órgano público, como titular de las facultades (derechos) que integran su competencia, tiene facultad a que los demás órganos del Estado se abstengan de efectuar actos que afecten su esfera competencial; en otras palabras, todos los sujetos de derecho regidos por un sistema jurídico tienen derecho a que los demás sujetos (particulares u órganos públicos) ajusten su actividad a los principios y límites establecidos en el propio orden jurídico, especialmente los contenidos directamente en la norma fundamental del sistema (Constitución); este es el derecho a la constitucionalidad en su sentido más amplio.

Como todo derecho, es correlativo de una obligación que, en este caso puede considerarse genéricamente como una obligación de respeto, entendida como la obligación de abstenerse de efectuar actos contrarios a los principios y límites constitucionales.

Cuando un particular, en detrimento de otro particular, infringe los principios y límites del orden jurídico (que como ya precisamos se origina en la Constitución), el particular afectado tiene derecho a solicitar a los tribunales (como órganos encargados de solucionar los conflictos), que aplique las normas y determine los alcances y límites del derecho de cada quien, pudiendo incluso sancionar al infractor.

Cuando un órgano de autoridad, en detrimento de un particular, infringe los principios y límites del orden jurídico, el particular afectado tiene a su alcance los medios de defensa ordinarios si sólo se violan directamente normas ordinarias, o incluso el juicio de amparo cuando el acto de autoridad viola garantías individuales; en ambos casos, puede acudirse a los tribunales para que éstos determinen los alcances y límites del derecho particular y de las facultades de la autoridad y obtener, si procede, la anulación del acto violatorio del derecho.

Finalmente, puede ocurrir que un órgano de autoridad infrinja los principios y límites del orden jurídico en detrimento de otro órgano de autoridad, que como titular de las facultades (derechos subjetivos) afectados, tiene interés en preservarlos, por lo que se le otorga, en ciertos casos, la posibilidad de acudir ante un tribunal para que éste sea quien determine los alcances y límites de las facultades de cada órgano en conflicto.

Así tenemos que tratándose de particulares, no todos ellos están facultados para promover ante los tribunales, ni todos los actos violatorios de sus derechos son susceptibles de impugnación en juicio; la limitación de los recursos y medios de defensa es necesaria en la medida en que los recursos del Estado son limitados y sólo se protege la afectación en los casos más relevantes o importantes.

De manera similar, nuestro sistema jurídico limita los casos en que los conflictos entre órganos de autoridad pueden someterse a juicio ante un tribunal, de tal forma que sólo los más relevantes, los que afectan directamente las competencias asignadas en la propia Constitución o cualquier parte de ésta,

pueden ser objeto de controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad.

Además, no cualquier órgano estatal puede promover estos juicios, sino que se limitan de tal forma que sólo los conflictos entre órganos superiores pueden plantearse en esas vías.

Finalmente, se faculta a un solo tribunal para conocer de estos juicios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de nuestro país y titular de la facultad de interpretación directa y definitiva del texto constitucional y, consecuentemente, máximo órgano de control de constitucionalidad.

El jurista Felipe Tena Ramírez, ya manifestaba la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de un ordenamiento jurídico con efectos generales, es decir, beneficiando a todo sujeto que pudiera caer en éste supuesto jurídico, al decir: *“Buscando en nuestros antecedentes, pensamos que la reforma que establezca el control directo de la constitucionalidad, debe encaminarse por el sendero que ya apunto la innovación consignada en el artículo 105 por los Constituyentes de Querétaro. El control debe rescindir en el Poder Judicial Federal, no en otro poder ni en un órgano especial; toca nuestra tradición jurídica, que se alzó contra el sistema de 1836, nos lleva a esa conclusión. El Poder Judicial Federal debe ejercitar su función de control en un juicio ordinario, iniciado por el Poder lesionado en sus facultades en virtud de un acto inconstitucional de otro Poder. La sentencia debe tener por objeto declarar la nulidad del acto inconstitucional erga omnes.”*¹¹

Para el Jurisperito José Barragán Barragán, al referirse a la “Formula Otero”, literalmente expresa:

“Es injusta, por cuanto tal hoy se practica, mediante el amparo contra Ley o acto inconstitucional para todos aquellos particulares que no hubieren

¹¹ TENA, Ramírez Felipe. Op. Cit. P. 518.

recurrido a tiempo. Ahora bien, como el recurrir en tiempo significa estar bien informado y tener los recursos monetarios para pagar un abogado, etcétera, significa en realidad que sólo el que puede comprarse la justicia recibe los beneficios del amparo y puede hacer valer o enervar las leyes o actos inconstitucionales, los cuales precisarán injustamente sobre quien no pudo pagarse dicho abogado. No se ataca el mal intrínseco de la disposición contraria a la Constitución: Queda en todo vigor y fuerza su intrínseca para todos aquellos que no pudieron ampararse en tiempo y forma.

La razón de ser de esa prohibición en la Fórmula Otero, era el hecho de haber ya reservado al Congreso o Legislaturas, la declaración de nulidad. Suprimida esa parte de la fórmula, la prohibición por sí misma carece de sentido, como lo aprueba la justicia intrínseca que hemos puesto de manifiesto en el razonamiento del párrafo anterior.¹²

Con más precisión el Maestro Fix Zamudio, sobre el tema, nos dice:

“Para complementar esta evolución que modificó el carácter esencial del más alto Tribunal Federal Mexicano, sería necesario superar el principio de los efectos particulares de la sentencia por la cual la propia Suprema Corte decide en última instancia sobre la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas (Leyes, Tratados Internacionales y Reglamentos), principio que se estableció en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 (a la Constitución Federal de 1824), cuyo texto fue elaborado por el ilustre jurista y político mexicano Mariano Otero de acuerdo con las enseñanzas de Alexis de Tocqueville, en su libro La Democracia en América del Norte, sobre la desaparición de las normas legislativas inconstitucionales por los jueces ordinarios Norteamericanos en los procesos concretos. Esta redacción que se ha mantenido prácticamente inalterable en el artículo 102 de la Carta de 1857 y 107, fracción II, de la actual, ha recibido por ello el nombre de la Fórmula Otero.

¹² B, Barragán José. La Primera Ley de Amparo de 1861. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987, p. 17.

Una corriente doctrinal cada vez más vigorosa ha sostenido la necesidad de implantar en el ordenamiento mexicano en particular con posterioridad a las reformas mencionadas de enero de 1988, la declaración general de inconstitucionalidad, ya que existe en varias legislaciones latinoamericanas, así sea con un período de adaptación, para poder culminar la evolución que ha determinado el carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México.”¹³

Es pertinente comentar que el artículo 105 constitucional, último párrafo, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente podrá declarar la invalidez de la norma impugnada, siempre que la acción de inconstitucionalidad sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, lo que se ratifica con el texto del numeral 72 de la Ley Reglamentaria.

Al respecto, se considera: Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al convertirse en Tribunal con facultades para declarar la invalidez de una norma de carácter general, reviste una función muy importante, por eso es que para el caso de las acciones de inconstitucionalidad y que estas surtan efectos generales que requiere de ocho votos, de lo contrario se desestimarán la acción ejercitada, lo que significa que no procede la invalidación de la norma de carácter general y por consiguiente se archivarán el expediente.

Con relación a la vigencia de los efectos de las sentencias que declaren la invalidez de una norma general, estos los determinará la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquí se advierte que ésta vigencia será posterior a la fecha que se dicte sentencia, por lo establecido en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria en comento, por que el segundo párrafo de dicho numeral, expresa que la invalidez de la norma no tendrá efectos retroactivos, salvo en la materia penal. Los efectos retroactivos en esta materia lo entendemos, a través del siguiente ejemplo: para el caso de un procesado se le sentencie – resolución condenatoria-, con apoyo en una Ley decretada inconstitucional a

¹³ FIX, Zamudio Héctor. Op. Cit. Pp. 65 y 66.

través de la acción de inconstitucionalidad, se deberá tener por aplicable dicha Ley, con efectos retroactivos, únicamente en su beneficio.

Disposición que es congruente con lo que establece el artículo 14 constitucional, al señalarnos que la Ley no puede aplicarse retroactivamente cuando perjudique a alguna persona –porque la retroactividad es lo que esta hacia el pasado, regulando situaciones existentes que ocurrieron antes de que entraran en vigor la invalidez de dicha norma general-, pero cuando la invalidez de la norma jurídica en lugar de perjudicar beneficie, si puede aplicarse retroactivamente, sólo en el caso de que sea materia penal, en donde regirán los principios generales de derecho y las disposiciones aplicables a tal materia.

3.4.1. PARTES QUE INTERVIENEN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Al respecto, es menester precisar lo que el maestro Rafael De Pina considera como significado del vocablo parte, “*el sujeto parcial de una relación jurídica procesal*”,¹⁴ concepto al cual nos adherimos.

Para los efectos del juicio de amparo la relación jurídico – procesal, que es por esencia adjetiva, consta de tres sujetos generalmente, cuyo número puede aumentarse. Las partes en un juicio por lo general son dos, a saber, actor y demandado; sin embargo, en el juicio de amparo pueden intervenir como partes sujetos que no son ni actores ni demandados propiamente dichos, y que dentro del proceso ejercitan un derecho sui generis, distinto del que pretenden hacer prevalecer aquéllos.

Al igual que en la Ley de Amparo, la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, respecto de la acción de inconstitucionalidad, tema que estamos tratando, en su numeral 10, relacionado con el diverso 59 de la referida legislación, especifica claramente qué sujetos son parte en las acciones de

¹⁴ DE PINA, Vara Rafael. Diccionario de Derecho, México, Porrúa S.A., 1989, 16ª. Ed., p. 337.

inconstitucionalidad, es decir, el actor, el demandado, el tercero interesado y el Procurador General de la República, para el caso de que este último no hubiere ejercitado la acción de inconstitucionalidad, a saber:

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

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;*
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;*
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y*
- IV. El Procurador General de la República.”¹⁵*

Actor. Órganos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad.

La autorización constitucional para impugnar de inconstitucional una ley o disposición gubernativa de carácter general no es absoluta, porque la propia Constitución limitó el ejercicio de ese derecho para determinados órganos y grupos legislativos.

De acuerdo con el artículo 10 fracción I de la ley en estudio, tendrán el carácter de actor, la entidad, poder u órganos están legitimados para promover tanto la acción de inconstitucionalidad como la controversia constitucional, pues este numeral se encuentra en el capítulo “disposiciones generales” aplicables a ambas instituciones.

¹⁵ Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, Agenda de Amparo 2005, México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2005 p. 3.

Por lo que los órganos facultados para intentar dicha acción son:

- a) 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- b) 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
- c) El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- d) 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
- e) 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por medio de sus diligencias 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.

Es decir, son los órganos legislativos los facultados para promover la acción de inconstitucionalidad de una ley o disposición, pero no será la mayoría de las legislaturas las que la intenten, puesto que hasta ya han votado y aprobado la misma, sino serán las minorías legislativas las que para apoyar su fuerza en la potencia de razón y de la justicia, que las dota el derecho de cogobernar, mediante la coautoría y la corresponsabilidad de las leyes, así como de la facultad de llegarse a convertir en mayorías, por la alternancia en el poder de las diversas corrientes políticas.

Al decir del maestro Héctor Fix Fierro, “la legitimación a las minorías parlamentarias para promover la acción de inconstitucionalidad presenta un doble riesgo:

1. *Por un lado, que las minorías traten persistentemente de obstaculizar la función legislativa y de gobierno y de convertir sus derrotas parlamentarias en victoria ante los tribunales o ante los medios de comunicación. Razón por la cual se ha establecido el requisito de que sólo un número mínimo de integrantes de las asambleas legislativas esté legitimado para recurrir a este procedimiento.*
2. *Por otro lado, existe el peligro de que los Tribunales Constitucionales excedan los límites de su esfera de acción legítima y se conviertan en una especie de legislador sustituto.”¹⁶*

Es decir, como lo sostiene el Ministro Juventivo V. Castro y Castro “solo está legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad, aquel grupo que perdió la votación en el órgano legislativo y que alarmado dice: la mayoría, con fuerza numérica, aprobó una ley que en nuestro concepto resulta contraria a la Constitución. Damos una voz de alarma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta haga respetar la letra y el espíritu de la Constitución Política. Nos guste o no el nuevo sistema, debemos reconocer que las “minorías”, alarmadas por el rompimiento del sistema constitucional, le piden al máximo intérprete de la Constitución que invalide el acto legislativo mayoritario disolvente de la Constitución.”¹⁷

El artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga legitimación a los grupos legislativos minoritarios locales para impugnar únicamente las leyes emanadas de sí mismos, es decir, las leyes federales o los tratados internacionales no pueden ser impugnados

¹⁶ FIX, Fierro Héctor. Op. Cit. Pp. 109.

¹⁷ CASTRO, y Castro Juventino. El artículo 105 constitucional. Op. Cit. P. 205.

por miembros de una legislatura local, aunque estos ordenamientos afecten sus esferas jurídicas de competencia.

Otra figura jurídica a la que le recae el carácter de parte en las acciones de inconstitucionalidad, es sin duda el Procurador General de la República, quien puede tener una doble función en dichos juicios: por un lado puede ser actor y por otro, es parte.

El Procurador General de la República como actor de la acción de inconstitucionalidad tiene dicha calidad sólo en el caso de que dicho funcionario promueva la referida acción en contra de alguna norma general. Así lo establece el artículo 66 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, pues resulta innecesario dar vista al procurador de la acción que él mismo ha iniciado.

“Artículo 66. Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.”¹⁸

De esta forma el Procurador General de la República se ha ganado el título de “guardián de la constitucionalidad” de las leyes de todo el país.

Tenemos entonces, que el Procurador General de la República, podrá impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, es decir, esta facultad abarca cualquier tipo de ley en sentido amplio. La finalidad de esta legitimación activa del procurador es proteger los preceptos de la ley suprema, vigilar el orden constitucional y evitar que algún órgano legislativo vulnere los preceptos que fundamentan la esencia del Estado Mexicano, en especial por

¹⁸ Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, Agenda de Amparo 2005, México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2005 p. 15.

los impetuosos y temperamentales diputados y legisladores con que contamos hoy en día.

Consecuentemente, al permitir al Procurador General de la República impugnar cualquier ley que transgreda estos principios, se le está dando una nueva dimensión, una redefinición en el más alto nivel: se convierte en garante de la constitucionalidad, aunque en última instancia sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que determine y aplique la justicia constitucional.

Al respecto, es menester citar el contenido del artículo 2º, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a saber:

“Artículo 2º. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:
I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;”

Así tenemos, que la tendencia del derecho constitucional es ubicar al Ministerio Público fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, al respecto el actual Ombudsman mexicano, José Luis Soberanes Fernández, sostiene que el Ministerio Público es:

“una institución que representa a la sociedad frente a los tribunales, no al Poder ejecutivo, por lo que su inclusión en dicho poder limita enormemente su capacidad de acción, toda vez que la misma está subordinada al principio de oportunidad política sobre el principio de legalidad que debe normar todos sus actos. Los procuradores de justicia deben gozar de total autonomía técnica, de tal suerte que sólo respondan a la ley y a la sociedad; para ello, consideramos, deben salir del ámbito de sus correspondientes poderes ejecutivos. Los procuradores de justicia deben ser nombrados por los poderes legislativos, sin intromisión del Ejecutivo, y durante el tiempo que

*dure su encargo sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución.*¹⁹

Por otra parte, cuando el Procurador General de la República funge como parte en la acción de inconstitucionalidad, esta calidad se presenta en todas las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los integrantes de los órganos legislativos señalados en este capítulo.

La intervención concreta que tiene el Procurador General de la República se base precisamente en el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la observación del orden constitucional y, específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales en las leyes generales.

En este mismo orden de ideas, es conveniente citar al jurisconsulto Alfonso Noriega Cantú, el cual sostiene que la intervención que desempeña el Ministerio Público de la Federación como parte reguladora en el juicio de amparo *“es la más delicada que incumbe a la Procuraduría General, toda vez que se relaciona con la defensa misma de la pureza de la Constitución, y con la vigencia y mantenimiento del régimen de libertades individuales, que es, a nuestro juicio, la esencia misma de nuestro sistema y la columna vertebral del régimen constitucional”*.²⁰

Ahora bien, si tomamos en consideración que el juicio de acción de inconstitucionalidad si tiene como finalidad única mantener incólume el orden constitucional, concluimos indefectiblemente que la misión del Procurador General de la República contenida en este procedimiento en efecto constituye una de sus funciones primordiales y lo coloca como un guardián de la Constitución y, en todo caso, como coadyuvante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para mantener vigente el texto constitucional.

¹⁹ SOBERANES, Fernández José Luis. “Para completar la Reforma Judicial”, en Revista del Senado de la República, LXI Legislatura, vol. 2 núm. 3, abril-junio de 1996. México.

²⁰ NORIEGA, Cantú Alfonso. Lecciones de Amparo, México, Porrúa S.A., 1993, 2ª ed. p. 369.

Siguiendo con el desarrollo y análisis de los funcionarios que les recae el carácter de parte en el procedimiento de los juicios de acciones de inconstitucionalidad, tenemos a los partidos políticos, los cuales con las reformas publicadas el 22 de agosto de 1996, se adicionó el inciso f) a la fracción II del artículo 105, de tal manera que se legitima a los mismos para promover la acción de inconstitucionalidad únicamente cuando se trata de leyes en materia electoral:

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

...

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

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

...

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

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

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

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos; y²¹

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el ordenamiento que regula la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales. Este ordenamiento contiene dos tipos de registro: el registro definitivo y el registro condicionado. Los legisladores no fueron claros de nueva cuenta al elaborar la reforma constitucional, toda vez que no diferencian entre partidos políticos con registro definitivo o con registro condicionado, por lo que pueda entenderse que cualquier partido político con registro (definitivo o condicionado), a través de sus dirigencias nacionales, puede promover la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral.

Situación que será determinante, puesto que se politiza la acción de inconstitucionalidad, atendiendo al hecho de a que partido o corriente política pertenecen las personas que aprobaron una ley o en general una disposición general, perdiendo así la esencia de mecanismo de control de constitucionalidad.

Recordemos que como hemos venido diciendo a lo largo del presente trabajo de investigación, el juicio de acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control de constitucionalidad de los actos que emiten las autoridades, evitando la violación de garantías individuales a los gobernados, procedimiento en el cual tiene injerencia el representante de la sociedad, como guardián de la constitucionalidad.

En este momento es necesario en la presente investigación, hacer el estudio de los órganos que pueden ser demandados a través del juicio de acción de inconstitucionalidad.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, S.A., 2005 pp. 64 y 65.

Debemos decir, que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general que sea objeto de inconstitucionalidad, ello en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, a saber:

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

I. ...

II. *Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;*²²

Así tenemos que el órgano legislativo, según lo dispuesto por el artículo 61, fracción II de la Ley Reglamentaria que se comenta, la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: *“los órganos legislativos (...) que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas”*.²³

El legislador, también debe llevar a cabo sus actividades dentro de la ley, especialmente y como expresión suprema de ésta, de acuerdo con la Constitución, pues, según el doctrinario Herrera y Lasso, *“las constituciones (...) son en realidad, una organización sistemática de limitaciones al poder público que definiendo lo que los gobernantes deben hacer, lo que pueden hacer, levanta una barrera a la arbitrariedad, al despotismo y a los abusos del poder y soluciona el problema vital de las relaciones entre gobernantes y gobernados.”*²⁴

En materia de amparo, al hacer referencia a las autoridades dotadas por la Ley Fundamental con la facultad de legislar, se incluyen a los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de la llamada facultad reglamentaria. Cuando

²² Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, Agenda de Amparo 2005, México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2005 p. 3.

²³ *Íbidem*, p. 13.

²⁴ HERRERA, Y Lasso Manuel. Estudios constitucionales, Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho (Segunda Serie), Jus, México, 1964, p. 18, citado por Rafael Estrada Sámano, Control preventivo ..., pp. 195-203.

se trata de la acción de inconstitucionalidad esta facultad de legislar está acotada al Poder Legislativo (federal, estatal o del Distrito Federal); de esta manera los reglamentos, órdenes, decretos y acuerdos del Ejecutivo no son objeto de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad, salvo el Decreto Promulgatorio de la ley en cuestión. En este sentido, el juicio de amparo es más amplio que la acción de inconstitucionalidad, pues también puede utilizarse para impugnar reglamentos; y a la vez es más restringida, en la medida que mantiene ciertos requisitos de procedibilidad, interés jurídico y agravio directo derivado de una violación de garantías individuales, y los efectos de la resolución no podrán ser generales, formula Otero.

El órgano público que hubiere emitido la norma general que se objetó de la acción de inconstitucionalidad puede ser alguno de los que se detallan a continuación:

- El Congreso de la Unión por Leyes Federales.
- El Senado y el Presidente de la República por tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- La legislatura estatal por leyes expedidas por la misma.
- El Asamblea Legislativa del Distrito Federal por leyes expedidas por esta.

Igualmente, según lo dispuesto por el citado numeral 61 fracción II de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener, como parte demandada, al órgano ejecutivo que hubiere promulgado las normas generales impugnadas.

Esto se entiende, pues los artículos 72 y 89 de la Constitución General establecen como facultad y obligación del Ejecutivo Federal publicar los decretos que le envíe el Congreso de la Unión.

Esto es así, puesto que en el proceso legislativo, el Ejecutivo Federal interviene en dos ocasiones, a saber:

- Al formular consideraciones respecto a lo ya aprobado por ambas Cámaras en el caso del veto, y
- Al publicar la ley aprobada y sancionada.

Es por esto, que participa en el proceso legislativo y es por eso que debe ser señalado como parte demandada en el escrito de acción de inconstitucionalidad en contra de una ley.

En el ámbito estatal, los gobernadores deben publicar las leyes emitidas por la legislatura local, y tienen una intervención similar a la del Ejecutivo Federal, por lo que las consideraciones formuladas para aquél se aplican para éste.

Los decretos promulgatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión constan de dos actos jurídicos de distinta índole:

1. 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 que se haga del conocimiento de los habitantes de la República la ley,
2. Un acto jurídico de naturaleza formal y materialmente, legislativa, esto es, la ley o decreto del Congreso de la Unión.

De esta exposición se concluye que el decreto promulgatorio de la ley es el único que debe ser refrendado para su validez, en cumplimiento del artículo 92 constitucional, porque es el acto del Presidente de la República. Y el refrendo debe otorgarlo el Secretario de Estado a quien el asunto le corresponda.

Finalmente, tenemos al tercero o terceros interesados, a quienes les recae el carácter de parte dentro de los procedimientos de acción de inconstitucionalidad.

Así, la fracción III del artículo 10 de la Ley Reglamentaria en estudio, establece que tendrán el carácter de tercero o terceros interesados las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del dispositivo 105 de la Constitución, que sin ser actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

3.4.2. PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La substanciación del procedimiento del juicio de acción de inconstitucionalidad, se encuentra regulado en los artículos 64 a 68 de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional.

Los cuales grosso modo disponen que una vez recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda y, si encontrara motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano; en este sentido podrá aplicar las causales de improcedencia y de sobreseimiento, establecidas en la misma ley.

Si el escrito fuera oscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventivo V. Castro, sostiene que *“Nada agrega la ley respecto a la contestación, reconvencción o ampliación de la demanda, que resulten oscuras o irregulares,*

*y no se hubieren aclarado por quienes las produzcan, dentro del plazo señalado.*²⁵

De esta manera, transcurridos los cinco días, el ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 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. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las cámaras rendirá por separado el informe aquí referido.

Asimismo, el ministro instructor le dará vista al Procurador General de la República con el escrito en el que se interponga la acción de inconstitucionalidad y con los informes a que nos referimos en el párrafo que antecede, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia formule el pedimento que corresponda. Esto se aplica siempre que el Procurador General de la República no hubiere sido el promovente de la acción de inconstitucionalidad.

Después de presentados los informes del órgano legislativo emisor y del ejecutivo que publicó la norma general impugnada o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes, o a quien juzgue conveniente, todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto. Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

3.4.3. EFECTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

²⁵ CASTRO, Y Castro Juventino V. El artículo 105 constitucional. Op. Cit. P. 312.

La sentencia que se dicte en una controversia constitucional tiene efectos vinculatorios; esto es, lo resuelto tiene el carácter de cosa juzgada y obliga a las partes que intervinieron en el juicio e incluso a quienes no hayan participado en él, dado que la declaración de invalidez tiene efectos generales dado que la norma general o tratado internacional cuestionado es contrario al texto constitucional.

Uno de los aspectos mas criticables de la regulación constitucional de la acción de inconstitucionalidad en México es el referido a la mayoría que se exige para que los magistrados del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan declarar inconstitucional una ley.

Se requiere, concretamente para que una ley pueda ser declarada inconstitucional, el voto favorable de ocho magistrados, sobre un total de once. Dicho de otro modo, no basta con una mayoría simple: no es suficiente con que la mayoría de los magistrados que integran el Pleno emita un juicio favorable a la declaración de inconstitucionalidad, sino que es necesario que exista en el Pleno una mayoría reforzada de un setenta y dos por ciento (es decir, casi las tres cuartas partes de los magistrados). Y eso únicamente para el caso de que estén presentes todos los magistrados, lo que en modo alguno no es necesario, pues la ley reglamentaria admite que el Pleno quede constituido, a los efectos de dictar una sentencia en un proceso de inconstitucionalidad, simplemente por la presencia de ocho de los ministros, artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, hipótesis esta última en la que no bastará siquiera, para que prospere una declaración de inconstitucionalidad de la ley, con la mayoría reforzada del setenta y dos por ciento de los ministros presentes, sino que se requerirá la unanimidad de los mismos.

Es decir, la ausencia de hasta tres de los ministros no afecta a la constitución del pleno, para el efecto de dictar una sentencia de inconstitucionalidad, pero si incide en el porcentaje de ministros que ha de haber favorables a la declaración de inconstitucionalidad, incrementándolo, lo que se explica porque la mayoría favorable requerida para emitir una

declaración de inconstitucionalidad se establece mediante una cifra fija con relación al número legal de miembros del tribunal, y no mediante una cifra variable en función del número de ministros presentes en el momento de la votación. Es decir, aunque en términos absolutos el número de ministros que han de votar favorablemente a la declaración de inconstitucionalidad es siempre el mismo, ocho, sin embargo, en términos relativos, es decir, proporcionalmente, la mayoría exigida se refuerza, o incrementa, a medida que son menos los ministros presentes, ocho sobre diez, nueve o incluso sobre ocho.

Sea como sea, esta mayoría exigida para emitir una declaración de inconstitucionalidad de una ley, superior a la mayoría simple por la que razonablemente ha de resolver un órgano jurisdiccional colegiado, carece de todo sentido. Es claro que la decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley puede serle otorgada a un único tribunal especial, o bien otorgársele a todos los órganos jurisdiccionales o sólo a algunos de ellos, incluso a un órgano de naturaleza no jurisdiccional, y tal es la solución mexicana, resulta obvio que ha de ser suficiente con que la mayoría de los magistrados competentes se pronuncien en el sentido de declarar inconstitucional la ley o tratado internacional en el que el Estado Mexicano es parte, cuestionando una ley para que esa declaración sea viable y produzca sus efectos.

No tiene el menor sentido exigir mayorías cualificadas, para adoptar decisiones de este tipo, a un tribunal, sin que sirva para justificarlo la presunción de constitucionalidad de las leyes. Esta presunción puede, y debe, jugar su papel en otros ámbitos o momentos, pero no, desde luego, en lo relativo a la mayoría requerida para la adopción por el órgano competente de una resolución que declare la inconstitucionalidad de una ley.

Esto es fácil de comprender si se piensa que el órgano competente para adoptar una decisión de este tipo no es un órgano político, sino judicial y es judicial no sólo formalmente, sino también, y sobre todo, materialmente, en cuanto a los criterios de fondo que utiliza como base de sus resoluciones, por

más que éste presente algunas peculiaridades respecto de la argumentación e interpretación tradicionales. Justamente por ello, no tiene el menor sentido que el ordenamiento jurídico atribuya a un determinado órgano judicial el control de constitucionalidad de las leyes, con la facultad de declararlas inconstitucionales con efectos generales y, al mismo tiempo, niegue toda validez o valor al juicio de los magistrados que integran dicho tribunal, lo que, dicho sea de paso, implica además minusvalorar el criterio de unos Ministros y sobrevalorar el de otros.

Resulta obvio que, si la mayoría de los Ministros referidos, estiman la inconstitucionalidad de la ley impugnada, en cuanto que ese juicio se formula desde una base jurídica racionalizada, su juicio mayoritario no debería dejar de tener consecuencias, al no reunirse el mínimo que la Ley requiere para que sea declarada la invalidez de la ley o tratado internacional, cuestionados. Y esas consecuencias han de ser, ante todo, la inconstitucionalidad e invalidez, en principio de la norma o tratado internacional.

Es obvio que ello encierra una contradicción e incongruencia internas del sistema que no pueden sostenerse por mucho tiempo, aparte ya de la gran injusticia social que conlleva. Al respecto, es menester citar gráficamente lo anterior a fin que quede claro, lo absurdo que esto resulta, a saber:

Cuadro de mayorías requeridas para que prospere la declaración de inconstitucionalidad, en función del número de ministros presentes:

<i>Número de miembros del Pleno presentes</i>	<i>A favor de la inconstitucionalidad</i>	<i>En contra de la inconstitucionalidad</i>	<i>Mayoría requerida</i>
<i>11</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	<i>72.7%</i>
<i>10</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>80.0%</i>
<i>9</i>	<i>8</i>	<i>1</i>	<i>88.8%</i>
<i>8</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>Unanimidad²⁶</i>

²⁶ BRAGE, Camazano Joaquín. La acción de inconstitucionalidad, México, 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª reimpresión, p. 221.

El contenido formal de la sentencia, lo establece la propia Ley Reglamentaria, la cual con arreglo a su numeral 40, deberá contener:

- a. La fijación breve y precisa de las normas generales impugnadas.
- b. Los preceptos que fundamenten.
- c. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados.
- d. Los alcances y efectos de la sentencia.
- e. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional regula en qué supuestos la sentencia ha de considerarse estimatoria y en cuáles desestimatoria: las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos, de tal forma que si la sentencia no es aprobada por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Ello no es más que una precisión de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional en el sentido de que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos; sólo en este caso puede considerarse estimatoria (de la inconstitucionalidad) la sentencia.

Interesa resaltar en este momento que si la sentencia es estimatoria, el efecto que produce está es la declaración de la invalidez de la norma, su expulsión pura y simple del ordenamiento jurídico, declaración de invalidez que tendrá efectos generales, y no particulares o limitados a una determinada relación jurídica.

Ello resulta ser una necesidad imperiosa y una exigencia lógica del propio control concentrado abstracto de constitucionalidad porque, como nos

dice Brewer – Carías, en estos casos, citado por el maestro Joaquín Brage, *“la relación procesal no se establece entre un demandante y un demandado, sino más bien, fundamentalmente, entre un recurrente y una ley o acto estatal cuya constitucionalidad está cuestionada. En este caso, el objeto de la decisión acerca de la constitucionalidad de la ley es su anulación, y los efectos de la decisión son necesariamente erga omnes. Nunca deberían ser inter partes, particularmente debido a la ausencia de partes propiamente dichas en el procedimiento.”*²⁷

De tal manera, los efectos generales que tiene la sentencia dictada en este proceso constitucional, cuando es estimatoria de la inconstitucionalidad alegada, constituyen en México, una novedad absoluta, quizá de las más relevantes de dicha reforma, rompiendo con ello, la famosa formula Otero.

Arrancando del supuesto de que en nuestro país, el principio general de que se parte en cuanto a los efectos temporales de las sentencias estimatorias de la inconstitucionalidad está formulado negativamente en el artículo 105 constitucional, al señalar que la declaración de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos.

Las sentencias se benefician, por lo demás, del valor de cosa juzgada, es decir, no son susceptibles de recurso alguno y se imponen a todos los poderes públicos y autoridades. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede volver a conocer de la constitucionalidad de esa misma norma o tratado internacional (identidad de objeto) cuando los conceptos de invalidez alegados sean los mismos (identidad de causa) por ser esa una causa legal de improcedencia.

La gravedad ínsita en toda declaración de inconstitucionalidad, por las importantes consecuencias que de ella pueden derivarse, así como por el simple hecho de que supone la intervención del tribunal constitucional en el campo del legislador, para “corregirlo”, es la circunstancia principal que explica

²⁷ BREWER, Carías, citado por Brage Camazano Joaquín. La acción de inconstitucionalidad, ... pp. 225 y 226.

por qué los diversos tribunales constitucionales, y el propio Tribunal Supremo americano, han ido descubriendo y creando diversas técnicas que modulan de alguna forma la declaración pura y simple de inconstitucionalidad, especialmente en aquellos sistemas que parten como principio general de la eficacia retroactiva de la declaración de inconstitucionalidad.

Puede hoy afirmarse así que, entre la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad y la sentencia desestimatoria, hay un vasto campo. Existen hoy, en efecto, muy diversas modalidades alternativas de sentencias a dictar por el órgano de la constitucionalidad entre la sentencia estimatoria y la desestimatoria, lo que ha llevado precisamente a la doctrina europea a hablar de técnica de las sentencias constitucionales.

También puede darse el caso de que el proceso de acción de inconstitucionalidad, se termine de diversa forma, aplicando las causas de improcedencia y sobreseimiento de los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, a las acciones de inconstitucionalidad.

Esta facultad corresponde exclusivamente al ministro instructor, dado que se contempla en la propia ley una garantía por la que los demás miembros del órgano colegiado se corresponsabilizan de su decisión o, por el contrario, la corrigen o rectifican: procederá recurso de reclamación contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones, ello según lo dispuesto por el artículo 51 fracción I de la citada ley reglamentaria.

En cuanto a las causas de improcedencia y las causas de sobreseimiento, se contemplan, respectivamente, en los artículos 19 y 20 de la Ley reglamentaria. Por lo que a las primeras se refiere, y antes de su enumeración y análisis, conviene subrayar como el propio artículo 19, en su último párrafo, establece que en todo caso, las causas de improcedencia deberán examinarse de oficio y el artículo 25 de la citada ley, por su parte, establece que, una vez recibida la demanda y designado, según el turno que

corresponda, deberá éste ante todo examinar el escrito de la demanda y si encontrare motivo manifiesto e ineludible de improcedencia, la desechará de plano.

Estas causas de improcedencia, según el maestro Joaquín Brage, son las siguientes:

- 1) *“Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia.” A Juicio de Castro y Castro, se trata de una “imitación extralógica del juicio de amparo pues la Suprema Corte no está legitimada en las acciones de inconstitucionalidad (ni tampoco en las controversias), ni activa ni pasivamente, por lo que esta causa no tiene ningún sentido.*
- 2) *“Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez”. Se contempla aquí la litispendencia, exigiéndose identidad de partes, objeto y causa. La referencia a la “controversia” debe entenderse referida aquí a otra acción de inconstitucionalidad, como resulta obvio y señala expresamente, por lo demás, el artículo 65 in fine.*
- 3) *“Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Se alude así a la cosa juzgada, requiriéndose también aquí identidad de partes, objeto y causa. Respecto de la referencia a la “otra controversia”, vale lo dicho en el apartado anterior.”*

- 4) *“Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia”. Se trata de una causa de improcedencia perfectamente coherente con un sistema en que la nulidad derivada de la inconstitucionalidad no tiene nunca efectos retroactivos y la acción de inconstitucionalidad se concibe para resolver dudas reales sobre la aplicación del derecho y no para dar lugar a dilucidaciones teóricas.”*
- 5) *“Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.” Obviamente, esta causa no es de aplicación a la acción de inconstitucionalidad, pues es ésta una vía procesal excepcional que se concede a determinados órganos políticos para impugnar en vía directa la constitucionalidad de una ley, al margen de los recursos de que disponen el común de los ciudadanos para hacer valer la constitucionalidad de las leyes por medio de la acción de amparo contra leyes.”*
- 6) *“Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley”. Se trata de la extemporaneidad, cuestión sobre la que nos remitimos a lo comentado con anterioridad respecto del plazo.”*
- 7) *“En los demás casos en que la improcedencia resultare de alguna disposición de esta ley.”²⁸*

Por su parte el artículo 20 de la citada ley reglamentaria, regula las causas de sobreseimiento que pueden ser apreciadas por el ministro instructor o bien por el Pleno e la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales a decir del maestro Joaquín Brage, consisten en:

²⁸ BRAGE, Camazano Joaquín. La acción de inconstitucionalidad, México, 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª reimpresión, pp. 243 y 244.

- 1) *“Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de los actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales”. Dado que la acción de inconstitucionalidad se dirige siempre contra normas generales, no cabe respecto de ella el sobreseimiento por desistimiento del actor, como establece el artículo 35 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional y tal y como acontece en otros países.”*

- 2) *“Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 19.” Se trata de causas de improcedencia sobrevenida, bien porque es una causa que no existía en el momento de admitir la acción bien porque no se conocía de forma “manifiesta e indudable”.*

- 3) *“Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma (...) materia de la controversia”.*

- 4) *“Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.” No es aplicable a la acción de inconstitucionalidad, como se prevé expresamente al prohibir el convenio entre las partes para la derogación de normas generales. Sin embargo, si esa derogación se produce resulta claro que concurre la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 3,1 especialmente en cuanto que se prohíbe la retroactividad.”²⁹*

²⁹ *Íbidem*, p. 244.

3.5. ALGUNOS MÉTODOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.

3.5.1. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

En Estados Unidos de América nace la revisión judicial de las leyes cuando la Suprema Corte Federal ejerció por primera vez su facultad controladora de la legislación en 1803, al fallar el famoso caso Marbury contra Madison. Es así como surge el llamado sistema estadounidense o difuso de control de constitucionalidad.

No es el caso Marbury contra Madison la primera ocasión en que un tribunal estadounidense declaró inconstitucional una ley. En efecto, aunque en un ámbito estatal, deben citarse el caso Holmes contra Walton, fallado por la Corte de Nueva Jersey en 1780; así como dos años más tarde el caso Commonwealth contra Caton, sentenciado en el estado de Virginia. Sin embargo, el caso Marbury contra Madison es el primero donde el ministro Presidente Marshall argumenta magistralmente la facultad que tiene la Suprema Corte para declarar inconstitucional una ley del Congreso.

El caso que ocupa este espacio se refiere a los siguientes hechos: William Marbury había sido designado juez por el recién derrotado presidente John Adams (federalista) durante los últimos días de mandato de la administración Adams. El Senado, que tenía mayoría de federalistas, confirmó el 3 de marzo de 1801 las designaciones de las personas propuestas por Adams, incluyendo a Marbury. La comisión aprobada no había sido sancionada cuando Thomas Jefferson, presidente republicano, asumió el cargo varios días después. Jefferson rehusó sancionar las aprobaciones de los jueces designados por Adams. Marbury y otros buscaron un *writ of mandamus*³⁰ para

³⁰ NOTA: *Writ of mandamus*, una orden judicial extraordinaria por la que se compele a una autoridad administrativa a realizar un acto que la ley establece como obligación y no como facultad discrecional. Generalizadamente se utiliza cuando todos los medios legales judiciales han fallado o no han sido cumplidos en su totalidad. Citado por REYES, Reyes Pablo Enrique. La acción de inconstitucionalidad, México, 2000, Oxford, p. 92.

compelir a Madison, quien era Secretario de Estado de Jefferson, en sustitución de Marshall, a sancionar las aprobaciones. Las cuestiones que resolvió la Corte fueron en el siguiente orden:

1. La Ley de la judicatura que impedía a la Corte conocer el asunto en cuestión era inconstitucional, porque el Congreso no puede, por ningún medio, ampliar la jurisdicción original que otorga la Constitución;

2. La naturaleza de la Constitución escrita es superior a la ley;

3. El Poder Judicial se extiende a todos los casos surgidos de la Constitución de Estados Unidos de América. Al efecto la sentencia en cuestión establece:

“Es del todo evidente que la Constitución prevalece sobre los actos legislativos que con ella contrastan, o bien el Poder Legislativo puede cambiar la Constitución con todo acto de ley ordinario. No hay camino medio entre estas dos alternativas. O la Constitución es una ley fundamental, superior y no mudable con los medios ordinarios; o bien está puesta al mismo nivel que los actos legislativos ordinarios y, al igual que éstos, puede ser alterada a voluntad del Poder Legislativo. Si es correcta la primera alternativa, entonces es necesario concluir que un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si es correcta, por el contrario, la segunda alternativa, entonces quiere decir que las Constituciones escritas no son otra cosa que absurdas tentativas de limitar un poder que es, por naturaleza, ilimitable.”³¹

De esta manera fue como surgió en la práctica la facultad de la Corte para controlar la constitucionalidad de las leyes, es decir, la doctrina de la revisión judicial (judicial review).

³¹ CAPPELETTI, Mauro. La justicia constitucional, México, UNAM, 1987, p. 45.

Dos características distinguen a los tribunales estadounidenses de los de Inglaterra y de los demás países: la división de poderes y la doctrina de la revisión judicial. Según la doctrina de revisión judicial, a saber:

“un tribunal tiene facultad para decidir si un acto legislativo (una ley) es contrario a la Constitución federal, o bien, a una Constitución estatal, y por consiguiente, inaplicable. Del mismo modo, los tribunales también tienen poder para determinar como anticonstitucionales los actos de autoridad del Poder Ejecutivo. Este tipo de juicios constitucionales puede ocurrir en cualquier caso civil o penal. En Estados Unidos de América no existen los tribunales constitucionales especiales. Cualquier tribunal, estatal o federal, puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley o de un acto del Ejecutivo, estatal o federal, siempre que esto sea necesario para la resolución del caso que se trate. Los tribunales estatales tienen que aplicar tanto la Constitución estatal como la Constitución federal; si existe un conflicto entre ambas, la constitución federal prevalecerá.”³²

El poder de revisión judicial confiere a los tribunales estadounidenses la autoridad necesaria para juzgar las acciones de los representantes elegidos por el pueblo cuando éstas son a la Constitución. Los dos elementos distintivos de los tribunales de nuestro país vecino del norte (la revisión judicial y la división de poderes) garantizan la independencia del Poder Judicial autorizado para aplicar los estatutos constitucionales básicos con el fin de controlar la acción ejecutiva y legislativa.

El Principio de Stare Decisis, en Estados Unidos de América se sigue la tradición jurídica del common law, es decir, que una parte importante del organismo legal administrativo en los tribunales estadounidenses proviene de la jurisprudencia. Este sistema jurídico se basa en casos, principios y reglas derivados de las opiniones escritas, expedidas por tribunales de apelación y

³² MEADOR, Danil John. Los tribunales de Estados Unidos, Pereznieto Editores, México 1995, p. 2.

por tribunales de última instancia donde explican sus decisiones. La doctrina de los precedentes establece que estas decisiones son obligatorias en casos posteriores, a menos que se demuestre que éstos son diferentes o, como sucede ocasionalmente, sobreseídos.

Al respecto conviene, citar al investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Doctor Miguel Covián Andrade, el cual en uno de sus trabajos de investigación comenta:

“Es un principio fundamental de la jurisprudencia norteamericana que una decisión tomada por la Corte más alta constituye un precedente obligatorio para las cortes inferiores. La tesis de que respuestas similares deben darse a cuestiones similares aunque éstas surjan con posterioridad, es conocida en el derecho norteamericano como la “Doctrina de los precedentes” o del “stare decisis”. La frase “stare decisis” es una abreviación de la expresión latina “stare decisis et non quieta mouere”, que significa “mantener lo decidido y no cambiar las cuestiones establecidas”. Esencialmente, esas “cuestiones establecidas” o “decisiones tomadas”, configuran “precedentes”, que deben servir de guía no mativa para resolver casos similares a aquéllos que fueron resueltos en el pasado y cuyas sentencias constituyen precisamente los “precedents”. De acuerdo a la doctrina de los precedentes, se requiere que un juez, al resolver un caso concreto, siga las decisiones de uno o varios casos previos en los que las situaciones de hecho son idénticas, el juez está obligado a distinguir si el caso bajo su jurisdicción es parecido a tal litigio resuelto en el pasado, con el objeto de saber qué precedente debe aplicar. Esta actividad hasta cierto punto discrecional del juez, que lo ubica más como un “creador de normas” (“judicial activism”) que como un mero intérprete de ellas, hace posible que diferentes jueces emitan diversas determinaciones, con base en precedentes distintos, a

*pesar de juzgar casos en lo general, caracterizados por las mismas situaciones de hecho.*³³

Sin embargo, este sistema de precedentes no deja a un lado la posibilidad de presentar cuestiones ante tribunales basadas en leyes promulgadas por parte de los órganos legislativos, ya federales, ya estatales, derecho estatutario, a las reglas del common law, derecho jurisprudencial.

A este respecto el citado autor, comenta en la misma obra:

*“Esta posibilidad se atempera mucho cuando, mediante la aplicación de la doctrina del “stare decisis”, un juez debe atender los precedentes de la Corte superior de su misma jurisdicción, aun cuando pueda, en cambio, apartarse de los criterios de otras cortes ajenas a su ámbito jurisdiccional. Por lo que respecta a la Corte suprema, a pesar del principio fundamental del “stare decisis”, este alto tribunal no necesariamente lo respeta, particularmente en cuestiones de constitucionalidad.”*³⁴

Es conveniente, desatacar que una Corte, no está obligada a guiarse por todo aquello que haya sido establecido en un precedente, sino exclusivamente por la regla de derecho contenida en él, la cual resulte relevante y que deba aplicarse para resolver el asunto.

Como podemos observar, la forma como se aplica la doctrina de los precedentes, dista mucho de consistir en una mera reproducción automática de una decisión, en la que se ha interpretado la ley para aplicarla a un caso en particular, esto es así, puesto que cada vez que se presenta una nueva controversia relativamente similar a la que originó el precedente.

³³ COVIAN, Andrade Miguel. El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C. México, 2001, p. 213.

³⁴ Íbimem. p. 213.

La observancia de las reglas eminentemente consuetudinarias, en las que se fundamenta el principio de stare decisis, al basarse en la costumbre obedece a una antigua tradición y de una sana práctica de la función judicial; en términos generales, se considera que la doctrina de los precedentes ofrece una ventaja práctica consistente en que al seguir las decisiones judiciales pasadas, el juez evita el riesgo de realizar nuevas y tal vez peligrosas formas de interpretación de la ley; con ello se busca certeza, predictibilidad, continuidad, estabilidad y consistencia junto a la posibilidad de surgimiento de nuevas interpretaciones de la ley, conforme a situaciones novedosas.

Esto desde el punto de vista fáctico, puede resultar absolutamente peligroso, puesto que la resolución que se hubiese tomado en el precedente, no quiere decir que haya sido correcto, con lo cual se continuaría violentando las garantías de los gobernados.

Sin embargo, cabe hacer la aclaración que en realidad en el sistema jurídico de los Estados Unidos de América, a lo que verdaderamente están obligados sus jueces a considerar los precedentes, a efecto de resolver el caso de que conoce, pero no precisamente a seguirlos mecánicamente.

Lo criticable de dicha doctrina, es que con ella se propician ciertas desventajas inclusive, como son la rigidez e inflexibilidad en la interpretación de la ley, peligro de aplicaciones ilógicas de las normas jurídicas y de las decisiones previas y la dificultad de operación de un sistema de common law vasto y complejo. Tan es así, que el propio sistema que se comenta, a fin de corregir dichos inconvenientes, han creado un mecanismo que se denomina “process of distinguishing”, que es un procedimiento de diferenciación, en el cual el juez a quo examina los hechos materiales del precedente y del juicio presente y dependiendo de su coincidencia o no, toma o desecha el precedente al resolver el caso de que conoce.

Otro medio para que el Juez no obedezca el precedente es la aplicación de la regla “obiter dicta”, que consiste en una declaración de la ley hecha por un juez que forma parte del caso particular o concreto a resolver, pero que no

contiene la regla de derecho con base en la cual éste habrá resuelto, con lo que sólo esta obligado a observar solo su “ratio decidendi”, que es la parte del caso que contiene la regla de derecho en la cual se encuentra la base de la decisión.

Finalmente, existe otro supuesto a través del cual el Juez puede rehusarse a seguir el principio del precedente, que es cuando éste fue decidido “per incuriam”, es decir, esto ocurre en el supuesto de que el juez anterior haya resuelto la controversia sin tener en cuenta a su vez, un importante significado para la solución del caso del que conoció.

La doctrina de los precedentes en materia de control de constitucionalidad se aplica en términos generales tal como la hemos descrito, con algunos matices. Debido a que la Corte Suprema es el tribunal de última instancia al interpretar la constitución, no rige en su caso la regla de que el precedente de una Corte superior obliga a la inferior de la misma jurisdicción.

Así tenemos que el juicio que realiza cada juez, incluidos los de la alta Corte, se basa en los precedentes relativos a las cuestiones de constitucionalidad surgidos con anterioridad al caso del que conocen. Se dice que a pesar de la facultad discrecional de cada tribunal para estimar la constitucionalidad de la ley, ningún juez se atreverá a aplicarla si ésta ha sido declarada anticonstitucional en alguna controversia precedente.

Es conveniente citar, los rasgos esenciales de este sistema de control difuso, que considera el autor en comento, a saber:

“1. Cualquier juez puede plantear la cuestión de constitucionalidad, razón por la cual se denomina “difuso” a este sistema;”

“2. La cuestión de constitucionalidad se establece por vía incidental o de excepción;”

“3. Los alcances de la resolución tienen efectos constreñidos al caso concreto;”

“4. Rige el principio de “stare decisis”; y”

“5. Una corte suprema se pronuncia en última instancia sobre la cuestión de constitucionalidad, emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.”³⁵

Es a través de este principio por el que las resoluciones de la Corte Suprema que declaran inconstitucional una ley adquieren prácticamente efectos generales, pues todos los órganos del Estado quedan obligados a no volver a aplicarla, por lo que sólo a través de una enmienda constitucional se puede superar dicho criterio jurisprudencial.

3.5.2. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS.

La Constitución francesa de 1958, da paso a la actual Quinta República, confía la jefatura del Estado al Presidente del Gobierno, al Primer Ministro; y señala que toca a aquél velar por el respeto a la Constitución y asegurar, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado.

Es en esta Constitución en la que se contempló un mecanismo de control preventivo de la constitucionalidad de las leyes con la histórica institución del Consejo de Estado y la creación del Consejo Constitucional.

Repasemos escuetamente la historia reciente de la República Francesa, recordemos que según la Constitución de la Tercera República, ningún tribunal estaba facultado para revisar la constitucionalidad de la acción legislativa, lo cual atendía a una razón de tipo histórico, durante el denominado Ansien Régime, la insatisfacción popular con la administración de justicia condujo a una gran desconfianza de la judicatura y a la opinión generalizada de que ésta no debería intervenir en manera alguna respecto de la aplicación de la voluntad popular expresada en las leyes. La aplicación de la ley era considerada como la única tarea de la judicatura, por lo que le estaba vedado interpretarla y aún mas, declararla inválida. Esto aunado a que durante algún periodo, 1804, se

³⁵ Idem, p. 217.

confió en que el derecho podía ser expresado en forma escrita, de manera tan clara que no requeriría interpretación; en consecuencia, el deber de los tribunales sería meramente el de aplicar las leyes, no el de interpretarlas. Así, a fortiori, la idea de que los tribunales podrían juzgar las leyes, aun desde el punto de vista de su constitucionalidad, era abiertamente rechazada.

Por otro lado, si el pueblo francés con el tiempo adquirió la confianza en que su Parlamento no expediría leyes arbitrarias o inconstitucionales, no tenía la misma confianza en la rama ejecutiva del gobierno ni en las autoridades locales. Ese pueblo sentía que el ejercicio diario del poder para expedir normas por los diversos secretarios y alcaldes, así como las decisiones administrativas hechas diariamente respecto de casos individuales, tendían más a ejercitarse en contra de leyes y de los decretos de los ciudadanos que la acción legislativa a violar la Constitución.

La revisión constitucional se extendió por primera vez a la acción legislativa cuando la Constitución de la Cuarta República, promulgada el 27 de octubre de 1946, estableció un Comité Constitucional. Este intento, sin embargo, fue muy modesto y el Comité nunca desempeñó un papel importante; en los doce años de su existencia sólo emitió una decisión y ésta fue de importancia relativamente secundaria.

Por el contrario, la Constitución de la Quinta República, promulgada el 4 de octubre de 1958, creó un Consejo Constitucional destinado a ser una parte importante de la maquinaria del Estado francés. Este Conseil Constitutionnel está compuesto por los ex presidentes de la República y de otros nueve miembros, tres de los cuales son nombrados por el Presidente encargado de la República y de otros nueve miembros, tres son nombrados por el Presidente encargado de la República, tres por el presidente de la Assemblée Nationale, y tres por el presidente del Sénat.

El control de la constitucionalidad de las leyes se desenvuelve del siguiente modo: cuando un texto legislativo o un tratado internacional está ya elaborado definitivamente, pero no promulgado todavía, el Presidente de la

República, el primer ministro o el presidente de una o de otra Cámara del Parlamento (o sea de la Asamblea Nacional o del Senado) pueden diferir el texto legislativo mismo o el tratado al Consejo Constitucional, a fin de que éste se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución. La pronunciación del Consejo Constitucional es emitida por mayoría de votos en el marco de un procedimiento en el cual no existen partes, aun siendo admitida, en la práctica, la presentación de memorias escritas por parte de los órganos interesados. Si la pronunciación del Consejo Constitucional es en el sentido de la inconstitucionalidad, la ley no podrá por consiguiente entrar en vigor, a menos que se revise la Constitución.

Al respecto, es conveniente citar al doctrinario Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, cuando comenta:

“Francia ha roto, en parte, con su larga tradición contra el control jurisdiccional. En primer lugar, a través del Conseil d’Etat, órgano que cada vez que se constituye más como auténtico tribunal. Deben destacarse dos importantes facultades de dicho órgano: 1. La posibilidad de controlar la conformidad de los actos administrativos no sólo con las leyes sino, también, con los principios generales derivados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; y 2. A partir de 1959, la facultad de controlar los reglamentos del ejecutivo a la luz de la Constitución y los principios generales aludidos. En segundo término, por medio del Conseil Constitutionnel, que lamentablemente presenta dos limitaciones: 1. Las personas afectadas por el proyecto de ley no tienen legitimación para impugnar el proyecto, y 2. Solamente puede ser revisado durante un breve periodo entre su aprobación por el Parlamento y su promulgación.”³⁶

3.5.3. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

³⁶ ZALDÍVAR, Lelo de Larrea Arturo. El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, vol. 15, México, 1991, pp. 332.

La muerte de Franco en noviembre de 1975 actuó como catalizador de una transición democrática que ha asombrado al mundo, y que se tiene ya como la transición paradigmática. Juan Carlos de Borbón se convierte en jefe del Estado y conserva como presidente del gobierno a Carlos Arias de Navarro. Posteriormente, el conde de Barcelona abdica al trono a favor de su hijo Juan Carlos, convirtiéndose éste en jefe de Estado y sustituyendo a Arias por Adolfo Suárez para lograr la Ley de la Reforma Política, los Pactos de la Moncloa y, sobre todo, la Constitución de 1978.

En esta ley suprema se fortalecen las Cortes (senadores y diputados); la jefatura del Estado; el gobierno colegiado (Presidente, vicepresidente y ministros); procedimientos de elección; relación de poderes; configuración del Poder Judicial, con la innovación del Tribunal Constitucional (que en estricto sentido no pertenece al Poder Judicial, sino que se establece como un poder constitucional autónomo), el cual conoce del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, del de amparo, y de conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, o entre éstas mismas. El rey nombra a los 12 magistrados que componen el Tribunal Constitucional; el Congreso propone cuatro; el Senado cuatro; el gobierno dos y otros dos el Consejo General del Poder Judicial de entre magistrados y fiscales, profesores universitarios, servidores públicos y abogados.

En este momento, nos ajustaremos a las ideas del profesor de derecho constitucional Manuel Martínez Sospedra, puntualizando que el Tribunal Constitucional español fue creado por la Constitución de 1978 y no tiene antecedentes en aquella nación, fueron fundamentalmente cuatro los factores que influyeron de manera decisiva en la adopción del sistema de control de constitucionalidad por órgano concentrado, y éstos son los siguientes:

*“**Primero.** La voluntad de establecer un sistema de garantías eficiente que protegiera la supremacía de la Constitución frente a los eventuales excesos de las mayorías parlamentarias, asegurando la permanencia del pacto constitucional.”*

“Segundo. *El influjo de ejemplos europeos, en especial de los casos italiano y alemán, y en mucha menor medida, el ejemplo del Consejo Constitucional francés, jurisdiccionalizado tras las reformas de los primeros, así como de la doctrina de aquellos países, que respaldaba de modo poco menos que unánimemente la institución y de cuya lectura alimentaron en no escasa medida los constituyentes.*”

“Tercero. *El deseo de asegurar el régimen democrático frente a un aparato del Estado que, en lo sustancial, seguía siendo el propio del estado franquista.*”

“Cuarto. *La necesidad derivada de la operación constitucional a favor de las autonomías territoriales, que requería un “juez de la competencia” para canalizar y resolver los eventuales conflictos entre las autonomías y el Estado – Poder Central.*³⁷

De lo que se advierte que el tribunal de que se trata, es un órgano constitucional de carácter jurisdiccional situado fuera del marco el Poder Judicial; es un órgano constitucional, pues así lo previene expresamente el Código Supremo español; tiene carácter jurisdiccional, pues sus funciones son de imperio (ius imperii) y resuelve controversias con base en reglas determinadas y partes litigiosas definidas, y finalmente, está situado fuera del marco del Poder Judicial porque no es juez ordinario ni ejerce jurisdicción ordinaria.

Es decir, al Tribunal Constitucional, le compete una triple función, a saber:

- Velar por que los poderes ordinarios se muevan dentro de su esfera de competencia, sin extralimitarla;
- Ejercer su función respecto de las normas materiales y adjetivas de la Constitución, ello lo efectúa mediante el núcleo de la jurisdicción constitucional; y

³⁷ MARTINEZ, Sospedra Manuel. Derecho constitucional español, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, España, 1995, p. 461.

- Finalmente, le corresponde la producción de reglas de derecho mediante las cuales pueda producirse la adaptación gradual a una situación de hecho cambiante de las normas contenidas en la ley fundamental.

El Tribunal Constitucional español no tiene competencia directa en asuntos electorales (sí la tiene indirectamente por vía del amparo), ni existe un control de constitucionalidad a cargo de los partidos políticos, ni tampoco establece un recurso de carácter previo, como el francés. De esta manera, no tiene el monopolio de la justicia constitucional, opera un control abstracto (recurso de inconstitucionalidad) y un control concreto (recurso de amparo) y, finalmente, la legitimación activa puede estar al alcance del ciudadano común.

El plazo de presentación del recurso es de tres meses contados desde la publicación de la norma objeto del mismo. La demanda debe exponer las razones que sostienen el recurso, la identificación de los preceptos que se impugnan y los preceptos constitucionales que estiman vulnerados. Una vez admitida a trámite la demanda se da traslado a los órganos afectados a fin de que efectúen sus alegaciones, tras lo cual el tribunal delibera y vota su sentencia. El tiempo entre alegaciones y fallo es de 15 días. La sentencia tiene plenos efectos frente a todos, es decir, efecto erga omnes y generales; si dicha sentencia se limita a la declaración de inconstitucionalidad de uno o varios preceptos legales, la norma es anulada, pero dicha anulación sólo tiene efecto retroactivo en sanciones penales y administrativas. Si la sentencia declara la inconstitucionalidad de la norma en un determinado sentido, pero la estima constitucional en otro, el precepto o preceptos impugnados en el ordenamiento, pero dotados del programa normativo que la sentencia constitucional establece, que muy bien puede diferir notablemente del diseñado por el legislador.

3.5.4. LA LEY AUSTRIACA DE REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1929.

Los órganos legitimados para instaurar ante la corte constitucional el proceso de control de las leyes son el gobierno federal, los gobiernos de los Länder, la Corte Suprema para las causas civiles y penales (Oberster

Gerichtshof), y finalmente, a la corte suprema para las causas administrativas (Verwaltungsgerichtshof). El sistema de control de constitucionalidad de las leyes se ejercita exclusivamente en vía de acción por los órganos ejecutivos, y los órganos judiciales lo harán en vía incidental o de excepción, o sea, solamente en el curso y con ocasión de un proceso ordinario que se desenvuelva delante de ellos y por cuya decisión la ley, federal o estatal, de la que es puesta en cuestión la constitucionalidad, sea relevante. Esto lo hace un sistema híbrido de acuerdo con el perfil modal.

Los efectos de las sentencias son de caracteres constitutivo y general, es decir, realizan una anulación que, ya sea también con eficacia no retroactiva sino ex nunc o pro futuro, opera empero erga omnes.

3.5.5. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN ALEMANIA.

En la República Federal Alemana existe un instrumento específico y particular para la tutela exclusiva de los derechos fundamentales y de aquellos que se consideran equiparados a éstos, el cual se ha traducido como recurso constitucional (Verfassungsbeschwede), debiendo tomarse en consideración que a través de este instrumento no sólo se tutelan los derechos del hombre consagrados específicamente, ya que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal ha ampliado el concepto de los propios conceptos fundamentales.

Un control concreto, que a su vez puede ser difuso, es decir, realizado por todos los tribunales tratándose de disposiciones generales que no tienen el carácter de leyes ordinarias (reglamentos y decretos), o bien, cuando se refiere a leyes expedidas con anterioridad a la vigencia de la Ley Fundamental de 1949; pero también concentrado, en relación con los ordenamientos legislativos posteriores a la citada Constitución federal, pues en este último supuesto, el juez ordinario debe suspender el procedimiento y elevar los autos al Tribunal Constitucional Federal, o al Tribunal Constitucional local, según sea el caso, para que decida exclusivamente sobre la cuestión de inconstitucionalidad con efectos generales, es decir, erga omnes.

Un control abstracto que pueden solicitar por vía directa ante el referido Tribunal Constitucional Federal, el gobierno federal, el gobierno de una provincia, un tercio de los miembros de la Asamblea Federal (Bundestag), cuando se discuta la constitucionalidad de una ley federal o local, o bien, cuando se discuta la contradicción entre un ordenamiento provincial y otro de carácter federal, y en caso de estimarse fundada la reclamación, la declaración de inconstitucionalidad asume también efectos generales.

3.5.6. REFERENCIA A LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

3.5.6.1. ARGENTINA.

Los instrumentos de la justicia constitucional de la República Federal de Argentina son el amparo, el hábeas corpus y el recurso de inconstitucionalidad.

El control judicial de la constitucionalidad de las leyes sólo puede efectuarse en el ámbito nacional en un juicio contencioso común entre partes, para la dilucidación de los derechos que corresponda a cada parte y con el fin de la condena o absolución de quien plantea el punto; puede ser necesario considerar la validez constitucional de la norma impugnada. En cambio, en la provincia de Buenos Aires funciona un sistema preventivo, superior al nacional, regulado en el Código Procesal Civil.

3.5.6.2. BRASIL.

Los mecanismos de justicia constitucional son el mandado de seguridad con influencia mexicana, el habeas corpus y el recurso de inconstitucionalidad.

Según establece el artículo 103 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, la acción de inconstitucionalidad la pueden interponer:

- a) el Presidente de la República;

- b) la mesa del Senado Federal;
- c) la mesa de la Cámara de Diputados;
- d) la mesa de la Asamblea Legislativa;
- e) el gobernador del Estado;
- f) el Procurador General de la República;
- g) el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil;
- h) los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional;
- i) las confederaciones sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.

Al Supremo Tribunal Federal, compuesto por once ministros nombrados por el Presidente de la República y aprobados por mayoría absoluta del Senado Federal, corresponde procesar y juzgar originariamente la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales.

Según el artículo 103, en comento en el proceso de esta acción de inconstitucionalidad el Procurador General de la República deberá ser previamente oído. Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma constitucional, se comunicará al poder competente para la adopción de las providencias necesarias, y tratándose de órganos administrativos, para que se haga en 30 días.

Cuando el Supremo Tribunal Federal apreciase la inconstitucionalidad, de manera general, de una norma legal o acto normativo, citará, previamente, al abogado general de la Unión, quien defenderá el acto o texto impugnado. La Abogacía General de la Unión, judicial y extrajudicialmente. Las actividades de consulta, asesoramiento jurídico del Poder ejecutivo son de su competencia; tiene por jefe al abogado general de la Unión, de libre denominación por el Presidente de la República, de entre ciudadanos mayores de 35 años, de notable saber jurídico y reputación intachable.

3.5.6.3. VENEZUELA.

El artículo 49 de la Constitución de 1961 consagra el amparo, que no ha sido reglamentado legalmente, y el artículo 5° transitorio establece el hábeas corpus. Por su parte, la acción o recurso de inconstitucionalidad asume dos modalidades, a saber:

La acción popular de inconstitucionalidad que puede hacerse valer contra cualquier ley, federal o local, y demás actos de los cuerpos legislativos que se consideren contrarios a la Constitución federal, ante la Corte Suprema de Justicia, la cual puede declarar dicha inconstitucionalidad con efectos generales, es decir, erga omnes.

Y segunda, por vía de excepción, según el artículo 7° del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo con el cual las partes en un proceso concreto pueden plantear la inconstitucionalidad de la ley aplicable al caso, y si dicha cuestión se considera fundada, o el juez así lo estima de oficio, la decisión respectiva se traduce en la desaplicación de las disposiciones legislativas, en ese caso particular.

3.5.6.4. GUATEMALA.

El recurso de inconstitucionalidad, establecido por los artículos 268 a 272 de la Constitución de 1985, es un proceso que se hace valer ante un tribunal especializado (Corte de Constitucionalidad) que no tiene carácter permanente, sino que se integra cada vez que se impugna la inconstitucionalidad de una ley a instancia del Consejo de Estado, del Colegio de Abogados, del Ministerio Público, o por cualquier persona interesada con el auxilio de diez abogados, en la inteligencia de que la declaración de inconstitucionalidad posee efectos derogatorios, es decir, erga omnes. Consecuentemente, los miembros de un partido no pueden plantear la inconstitucionalidad de manera personal, sino sólo a través de sus personeros. Los promoventes deben probar que son los afectados de forma directa por la ley cuya inconstitucionalidad demanda. De este mismo modo, un profesional del derecho en su carácter puramente particular no está facultado por la ley

para hacer uso del recurso de inconstitucionalidad, sino sólo el Colegio de Abogados por decisión de su asamblea general.

La Corte de Constitucionalidad tiene la potestad exclusiva de conocer y resolver, privativamente, los recursos que se interpongan contra las leyes de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad.

4. LA NECESIDAD DE RECONOCER EL INTERÉS JURÍDICO A LOS GOBERNADOS PARA PROMOVER ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LEYES DIRIGIDAS A ÉSTOS.

El motivo del presente trabajo, es la necesidad de reconocer el interés jurídico a los gobernados a fin de que se encuentren en posibilidad de promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes que finalmente están dirigidas a éstos, ello es así, puesto que si bien es cierto existe la institución del juicio de amparo contra leyes, mecanismo de control constitucional a través del cual se puede declarar que una ley es inconstitucional y de ser el caso, dejar de aplicarse.

Sin embargo, existe una limitante para dicha determinación, que es la formula Otero, es decir, una vez declarada inconstitucional la ley impugnada, solo deja de aplicarse para aquél que haya accionado el juicio de amparo y continúa su vigencia para el resto de los gobernados, situación que resulta absurda y provoca que otros sujetos que igualmente se ubican en el supuesto a que se refiere dicha norma, interpongan su juicio de garantías, lo que trae como consecuencia que se tramiten tantos juicios como gobernados existan, ello en el mejor de los casos, puesto que habrá gobernados que no cuenten con los medios económicos suficientes para acudir a dicha instancia y aún cuando la ley haya sido declarada inconstitucional, se les seguirá aplicando, lo que hace que el juicio de amparo se convierta en elitista y pierda su verdadero espíritu, que es el de que se proteja al gobernado de los excesos y abusos del poder.

4.1. MARCO CONCEPTUAL.

Es menester previo a aterrizar el punto medular del presente trabajo de investigación, puntualizar los conceptos que proponemos y ubicar el contexto del cual pretendemos partir, a fin de lograr una adecuada comprensión del mismo y en sí de la propuesta que se busca, para lo cual resulta pertinente sobresaltar los siguientes conceptos:

4.1.1. RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO.

Primeramente, debemos apuntar que efectivamente el reconocimiento de un derecho, trae aparejada la facultad para que la persona que es titular del mismo pueda accionar la maquinaria jurisdiccional a fin de que se haga exigible éste.

4.1.1.1. CONCEPTO.

El maestro argentino, Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define como reconocimiento lo siguiente:

“Reconocer. Examinar cuidadosamente la identidad, naturaleza y circunstancias de algo o de alguien. Considerar. Advertir. Confesar, admitir como propio un acto o documento. Aceptar la dependencia, la subordinación. Acatar un régimen político. Admitir una obligación. Declarar cual propia la firma o la letra de algún escrito.”¹

Continúa diciendo el citado autor respecto del término de: *“reconocerse: confesar el propio error o la culpabilidad propia. Afirmar una cualidad de uno mismo.”²*

Por cuanto hace al término de reconocido, dispone el autor en consulta: *“admitido por exacto o cierto. Lo confesado. Identificado. Agradecido por beneficio, favor o servicio.”³*

El mismo autor, afirma al definir el concepto del reconocimiento de las obligaciones *“declaración por la cual una persona reconoce (admite, acepta, confiesa) que está sometida a una obligación respecto de otra persona, ... el acto de reconocimiento de las obligaciones está sujeto a todas las condiciones*

¹ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. 21ª Edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1989, p. 43.

² Íbidem, p. 43.

³ Idem, p. 43.

y formalidades de los actos jurídicos. Cabe hacerlo entre vivos o mortis causa, en documento público o privado, expresa o tácitamente.”⁴

El ilustre investigador José Alberto Garrone, define por reconocimiento lo siguiente:

“Reconocimiento. En general, como acción y efecto de reconocer, se lo refiere o relaciona con las obligaciones. Así el Código Civil Argentino establece que “el reconocimiento de una obligación es una declaración por la cual una persona reconoce que está sometida a una obligación respecto de otra persona.”.⁵

Para efectos del presente trabajo de investigación, adoptaremos el criterio de que el reconocimiento de un derecho, es la potestad que se exterioriza a través de una norma legal, por medio de la cual se le tiene como sujeto de la norma a éste y se le concede determinada facultad al mismo.

4.1.1.2. EFECTOS JURÍDICOS QUE TRAE CONSIGO EL RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO.

Como sabemos, las normas jurídicas tienen las siguientes características:

- Bilaterales.
- Exteriores.
- Coercibles
- Heterónomas.

Solo para puntualizar expliquemos de forma simple, en que consisten cada una de estas características.

⁴ Idem, 46.

⁵ GARRONE, José Alberto, Diccionario Jurídico. Tomo III, 2ª edición, Editorial Abeledo – Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1994.

Al respecto, es menester precisar que el maestro Eduardo García Maynez, considera que *“Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones”*,⁶ es decir, frente al jurídicamente obligado habrá siempre otra persona, facultada para reclamarle la observancia de lo prescrito.

La característica de la exterioridad *“atiende esencialmente a los actos externos y después a los de carácter íntimo, pero únicamente en cuanto poseen trascendencia para la colectividad”*⁷, es decir, el derecho se refiere a la realización de valores colectivos.

Las normas jurídicas, toleran y en ocasiones incluso prescriben el empleo de la fuerza, como medio para conseguir la observancia de sus preceptos, al respecto comenta el tratadista en consulta que *“cuando éstos no son espontáneamente acatados, exige de determinadas autoridades que obtengan coactivamente el cumplimiento. La posibilidad de recurrir a la violencia, con el fin de lograr la imposición de un deber jurídico, se halla, por tanto, normativamente reconocida.”*⁸

La heteronomía, desde el punto de vista del autor en consulta es *“sujeción a un querer ajeno, renuncia a la facultad de autodeterminación normativa. En la esfera de una legislación heterónoma el legislador y el destinatario son personas distintas; frente al autor de la ley hay un grupo de súbditos.”*⁹

Luego de haber precisado brevemente, las características de las normas jurídicas podemos afirmar que el efecto que trae consigo el reconocimiento de un derecho, es la posibilidad de hacer valer o exigir el ejercicio de un derecho adquirido derivado del contenido de una ley o disposición normativa, es decir,

⁶ GARCÍA, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1994. p. 15.

⁷ Íbidem. p. 21.

⁸ Ídem. P. 22.

⁹ Ídem. P. 22.

la potestad que tiene el sujeto al que se le ha otorgado un derecho, para poder ejercerlo y en su caso exigir su cumplimiento.

Verbigracia, toda vez que las normas jurídicas tienen la cualidad de ser bilaterales, es decir, que establecen por un lado derechos y por el otro obligaciones, quien es titular de dicha facultad se encuentra en posibilidad de exigir a otros sujetos que se encuentren frente a éste derecho, la obligación a respetarlo.

Esto es suficiente, únicamente con la exteriorización de dicha situación, sin importar la intención que tengan para respetar o hacer respetar dicho derecho, situación en la cual recae la exteriorización de la norma jurídica.

Existiendo la posibilidad de que para el caso de que no fuese observado el ejercicio del derecho de que se trata, pueda ser exigible incluso haciendo uso de la fuerza para su cumplimiento.

Asimismo, dicha posibilidad se ejercita a través de instituciones que son las encargadas de exigir el cumplimiento, es decir, la potestad para exigir el ejercicio de un derecho, solo se puede realizar a través de órganos creados expresamente para ello y no así por sí mismo el titular de éste.

En efecto, el gobernado o titular del derecho en cuestión, se encuentra en posibilidad de acudir ante las instituciones encargadas de la salvaguarda del derecho que pretenda ejercitar, es decir, pudiendo hacer valer las acciones correspondientes a fin de que se respete el derecho del cual es titular.

4.1.1.3. CRITERIOS SUSTENTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS.

Nuestro más alto tribunal ha sostenido en diversas tesis jurisprudenciales la denominación y connotación que debe darse al término “**reconocimiento de un derecho**”, citando a continuación algunos de ellos.

Por ejemplo el criterio sustentado en la tesis I.8o.A.77 A, sostenida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que dispone:

“JUICIO DE NULIDAD. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA EL INCUMPLIMIENTO DE DIVERSAS PRESTACIONES DERIVADAS DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO CELEBRADO CON UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO. Del artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se desprende que dicho tribunal es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada. Ahora bien, si con fundamento en la citada hipótesis de procedencia el particular acude a través del juicio de nulidad a demandar el incumplimiento de diversas prestaciones derivadas de un contrato administrativo celebrado con algún organismo público descentralizado, la acción intentada resulta improcedente. Lo anterior, en virtud de que la procedencia del juicio contencioso administrativo se encuentra limitada a los casos de procedencia previstos en el artículo 11 de la citada ley orgánica; sin que el aludido acto impugnado se encuentre previsto en alguna de aquéllas; máxime si se considera que la pretensión intentada por la actora se hizo consistir esencialmente en el **reconocimiento de un derecho** a cargo de la autoridad demandada, y por tanto, no se formuló en el sentido de que la Sala responsable decretara la nulidad de alguna resolución definitiva o reconociera en su caso la legalidad de ésta, en términos del artículo 11 de la precitada ley. En este sentido, el juicio de nulidad ante dicho tribunal resulta procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales, y por tanto, que se desean

impugnar; así la acción la tienen tanto el particular como la propia autoridad administrativa, aquél para impugnar las resoluciones que, estimando ilegales, le causen perjuicio, ésta, para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó y que siendo favorables al particular, considera que no están apegadas a derecho; por tanto, la materia de estudio del juicio de nulidad ante el tribunal de mérito no está abierta en posibilidades a todo acto de autoridad administrativa, sino más bien se trata de un juicio de jurisdicción restringida, en el que la procedencia de la vía se encuentra condicionada a que el acto en primer término, sea una resolución que, además, sea definitiva, personal y concreta, cause agravio, conste por escrito, salvo los casos de la negativa o confirmación ficta y, desde luego, que encuadre en alguna de las hipótesis de procedencia previstas en el artículo 11 de la ley en comento. En consecuencia el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo resulta procedente contra resoluciones definitivas, y no contra cualquier pretensión de la parte actora.¹⁰

Igualmente la tesis IV.2o.A.146 A, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que versa como sigue:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS. *Existen distintos medios de protección administrativos y jurisdiccionales, establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho. Esos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Por*

¹⁰ IUS 2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Agosto de 2005, Novena Época, visible en la página 1936.

su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales. Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal. Algunas diferencias entre los recursos administrativos y el juicio de nulidad, son: a) La autoridad que conoce de los recursos administrativos, generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico. En cambio la autoridad que resuelve el juicio de nulidad, es una autoridad ajena a la autoridad que emitió el acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece. b) Los efectos de los recursos administrativos pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de **reconocimiento de un derecho**. Los efectos del juicio de nulidad son de mera anulación y de plena jurisdicción, en este último caso, sólo a efecto de reconocer y reparar un derecho subjetivo del actor, lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y a hacer efectivos tales derechos. c) En los recursos administrativos, la autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado. En el juicio contencioso administrativo, el tribunal se sujeta a los agravios y en algunos casos está facultado para analizar oficiosamente algunas cuestiones, como la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación. d) La función del recurso administrativo es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe

colaboración de su parte para lograr la eficiencia administrativa. En cambio en el juicio de nulidad, la función del tribunal es dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. e) Por tanto, los recursos administrativos no implican una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa, a diferencia del juicio de nulidad, en el que sí existe una verdadera controversia entre el particular afectado y la administración pública, por lo que realiza una función jurisdiccional. En ese orden de ideas, cuando una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad de una resolución que negó la devolución de impuestos, en términos de los artículos 238, fracción IV y 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no debe ser para efectos de indicar a la autoridad administrativa la forma en que debe proceder, al analizar si es procedente o no la devolución de impuestos solicitada por el actor, como si fuera superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado (no obstante que es un tribunal ajeno a la administración pública) y asumiendo plena jurisdicción, pero no para tutelar un derecho del gobernado.”¹¹

Por su parte la tesis I.130.T.69 L, sostenida por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que cita:

“PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES DERIVADAS DEL NOMBRAMIENTO. NO SE INTERRUMPE POR EL HECHO DE QUE CON POSTERIORIDAD A LA TERMINACIÓN DEL CONTRATO SE CONTINÚEN PAGANDO PRESTACIONES INHERENTES A AQUÉL. El artículo 116 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el término prescriptivo se interrumpe si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables; sin embargo, cuando se

¹¹ Íbidem, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Julio de 2005, Novena Época, visible en la página 1512.

*demandan acciones derivadas del nombramiento, como la reasignación de funciones en el puesto en que concluyó una comisión, el término de un año a que se refiere el artículo 112 de la ley burocrática, no puede verse interrumpido por la circunstancia de que el patrón, con posterioridad a la terminación del nombramiento o comisión, continúe pagando prestaciones inherentes a éstos, pues ello no implica el **reconocimiento de un derecho** sino un pago indebido.”¹²*

Así como la tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2000, propuesta por el la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del nueve de junio del año dos mil, que dispone:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. EL DERECHO TUTELADO PARA EJERCER EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA Y POR ENDE, PARA CONCEDERLA, CONTRA LA ORDEN VERBAL QUE PROHÍBE DICHA ACTIVIDAD, SE ACREDITA INDICIARIAMENTE CON LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EMITIDA POR AUTORIDAD JURISDICCIONAL QUE CONDENA A LA AUTORIDAD MUNICIPAL A CONCEDER EL PERMISO O LICENCIA CORRESPONDIENTE. *En términos de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal; 124 y 130 de la Ley de Amparo, procede conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, consistentes en las órdenes que impiden ejercer el comercio en la vía pública, con base en la resolución administrativa que condenó a la autoridad municipal a otorgar a favor del quejoso el permiso o licencia correspondiente, sin que la medida suspensiva implique el **reconocimiento de un derecho** distinto al que gozaba el quejoso al momento de decretarse la medida cautelar ni, por ende, la sustitución del órgano del amparo, en la potestad de la autoridad administrativa municipal, ya que dicha resolución administrativa*

¹² Ídem, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Mayo de 2004, Novena Época, consultable en la página 1813.

*reconoce a favor del quejoso el derecho para ejercer el comercio en la vía pública, sin que en el momento procesal en que se tiene que resolver sobre la medida suspensiva el Juez de Distrito esté en posibilidad de constatar la vigencia del derecho tutelado por dicha resolución administrativa, ni verificar si pugna o no con las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el ejercicio de comercio, pues ello, en todo caso, es materia de análisis de la procedencia del amparo, o bien, del fondo de la controversia constitucional planteada que debe resolverse en la sentencia definitiva, mas no en el trámite de la suspensión provisional.*¹³

Resulta igualmente conveniente citar la tesis 2a./J. 51/99, aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve, que dice:

“SEGURO DE RETIRO. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LA PRETENSIÓN PLANTEADA POR EL TRABAJADOR, EN CONTRA DEL PATRÓN, RESPECTO DEL PAGO DE LAS CUOTAS RELATIVAS. *Conforme a la interpretación de lo dispuesto en los artículos 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 604 y 621 de la Ley Federal del Trabajo, la jurisdicción laboral que corresponde ejercer a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tiene como ámbito de competencia, por razón de la materia, las instancias mediante las cuales se pretende el **reconocimiento de un derecho** que se incorporó a la esfera jurídica del accionante como consecuencia directa o indirecta de la existencia de una relación de trabajo. De ahí, que si las cuotas del seguro de retiro, ramo obligatorio del seguro social, como deriva de lo dispuesto en los artículos 11, fracción IV; 12, fracción I; 31, fracción IV; 37, 167,*

¹³ Íd., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Julio de 2000, Novena Época, visible en la página 136.

168 y 169 de la Ley del Seguro Social; y 10 y 16 de su Reglamento de Afiliación, constituyen contribuciones, en su especie aportaciones de seguridad social, cuyo hecho generador es precisamente el surgimiento de una relación laboral y cuya obligación de pago, respecto del patrón, subsiste, generalmente, en tanto ésta perviva, resulta inconcuso que la pretensión hecha valer por el trabajador en contra de su patrón, consistente en el pago de las cuotas en comento, para su depósito en la cuenta individual respectiva, sí corresponde al ámbito de competencia, por materia, de los citados órganos jurisdiccionales, con independencia de la naturaleza tributaria de aquéllas, lo que no trastoca la diversa relación jurídica que subyace entre el trabajador y el patrón, pues la circunstancia de que el cobro de tales contribuciones pueda lograrse a través de la actuación de una autoridad administrativa, únicamente implica que la tutela de esa prestación laboral-tributaria corresponde, en el ámbito laboral, a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a través de la administración de justicia y a instancia del trabajador y, en el ámbito tributario, a la administración pública, mediante el ejercicio de su potestad económico-coactiva. Sin que la anterior conclusión obste para que en cada juicio laboral, atendiendo a los elementos de convicción aportados al proceso, el referido órgano jurisdiccional analice si existe alguna causa que le impida pronunciarse sobre el fondo de tal prestación, como sería el caso en que no se acredite la existencia del vínculo laboral o cuando en sede administrativa ya se haya determinado lo conducente respecto del pago de las cuotas del seguro de retiro, por el mismo trabajador y por el mismo periodo que se reclama, lo que generaría la improcedencia de esa específica pretensión.”¹⁴

¹⁴ Íd., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, Junio de 1999, Novena Época, visible en la página 284.

Igualmente debe citarse la tesis sostenida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

“ANTIGÜEDAD, PRUEBA DE LA. *Para el reconocimiento de un derecho de antigüedad a favor de un trabajador a partir de una fecha determinada, es indispensable que durante la tramitación del juicio laboral donde aquel haga valer sus pretensiones, rinda pruebas idóneas para justificar que, durante el lapso transcurrido entre dicha fecha y la presentación de su demanda, ha prestado servicios en una forma continua e ininterrumpida en el centro de trabajo donde manifiesta haber adquirido dicha antigüedad, pues, de otra manera, aun cuando de las pruebas aportadas se desprendan elementos demostrativos de la prestación parcial u ocasional de tales servicios, en épocas comprendidas dentro del lapso a que se refiere la acción ejercitada, no es posible, por no ser bastantes esos elementos de convicción, declarar que la acción aludida quedó debidamente probada.”¹⁵*

Igualmente debe citarse lo dispuesto en la tesis, sostenida por la entonces Primera Sala de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, que versa como sigue:

“APELACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. *La circunstancia de que el tribunal de alzada haya modificado la sentencia del inferior, por apelación del Ministerio Público, no significa en modo alguno que haya supeditado su función a la del representante social; porque éste, como parte en el proceso y con igual derecho que el reo o su defensor, puede reclamar los agravios que a su juicio le cause el fallo, usando de la facultad que le confiere el artículo 417 del Código de Procedimientos Penales, sin que la procedencia de los agravios*

¹⁵ Íd., Semanario Judicial de la Federación, tomo Quinta Parte, LXIV, Sexta Época, visible en la página 9.

*implique sumisión de la autoridad, sino el **reconocimiento de un derecho.***¹⁶

Conviene citar en este capítulo la tesis sustentada por la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“ARTÍCULOS 104 Y 105 CONSTITUCIONALES. *Los artículos 104 y 105 constitucionales se refieren a aquellos casos de "controversia" a resolver que los mismos preceptos especifican, y rigen, por consiguiente, cuando se persigue la declaración o **reconocimiento de un derecho**, pero no cuando el derecho haya sido ya reconocido y declarado por el tribunal competente.*¹⁷

Así como la tesis 32, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

“CONDICIONES JURÍDICAS CREADAS POR EL PODER PÚBLICO. *Las situaciones jurídicas concretas, no se derivan sólo de contratos, pues constantemente se encuentran actos del poder público que dan origen a tales situaciones: así, los decretos del Legislativo otorgando pensiones, concediendo habilitación de edad, etc.; las sentencias de los tribunales declarando derechos a favor de un individuo determinado; los actos del Ejecutivo otorgando permisos administrativos, concediendo condonaciones de impuestos, o eximiendo del pago de éstos, etc., son actos que invisten a los favorecidos con derechos personales definidos, de realidad indiscutible, oponibles a cualquier particular y aun al Estado. Aunque en la esfera del derecho civil, las situaciones jurídicas concretas derivan de un contrato, no sucede lo mismo tratándose de los actos del poder público, que no puede aceptar la cooperación de*

¹⁶ Íd., Semanario Judicial de la Federación, tomo Segunda Parte, LVIII, Sexta Época, en la página 9.

¹⁷ Íd., Semanario Judicial de la Federación, tomo Tercera Parte, XLIII, Sexta Época, visible en la página 13.

*la voluntad de los particulares, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, y no obstante, por sus actos, crea situaciones jurídicas concretas. Más aún, si no hay un acto oficioso de parte del poder público, incuestionablemente sí hay un acto de voluntad de parte del que solicitó la resolución respectiva, y aun en el derecho común, hay contratos perfectos en los que no se discuten las cláusulas, mediando simplemente proposición, y lisa y llana aceptación. No todo concurso de voluntades significa forzosamente contrato, y por ello se ha recurrido en el derecho administrativo, a las expresiones "contrato-concesión" o "acuerdo-concesión", que implican un acto de soberanía, unido al **reconocimiento de un derecho**, o a la atribución de una facultad, juntamente con la existencia de obligaciones recíprocas de carácter público; por tanto, por unilaterales que se consideren los actos del poder público, no es menos cierto que constituyen un derecho determinado a favor de un individuo, que asume voluntariamente una obligación concreta.”¹⁸*

Resulta menester citar la tesis 445, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo texto literalmente cita:

“MARCAS Y NOMBRES COMERCIALES. SIGNOS DISTINTIVOS DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y LA APLICABILIDAD COMÚN DE LA LEY DE INVENCIONES Y MARCAS. *La Ley de Invenciones y Marcas regula diversas figuras que comprenden la llamada propiedad industrial. Dichas figuras se pueden clasificar en dos grandes rubros: las creaciones nuevas, es decir creaciones resultado del ingenio humano; y los signos distintivos que aunque no son propiamente invenciones sí poseen ciertas peculiaridades derivadas de la originalidad misma del signo o de las características que adquiere dada su aplicación. Es por ello que el legislador ha estimado necesario tutelar este tipo de figuras con un doble*

¹⁸ Íd., Apéndice 2000, tomo III, Administrativa, P.R. SCJN, Quinta Época, visible en la página 31.

propósito: proteger al creador o titular a través del **reconocimiento de un derecho** de uso o explotación exclusivos y proteger a los consumidores de posibles engaños a fin de garantizar su capacidad selectiva. Lo anterior encuentra plena justificación en el hecho de que la razón de ser de los signos distintivos es precisamente, como su propio nombre lo indica, el de distinguir aquello a lo que se aplica; entre los signos distintivos se encuentran no sólo las marcas, sino también los nombres y avisos comerciales. Ahora bien, cualquier acto tendiente a mermar dicha facultad o capacidad de distinguir o identificar ha de ser frenado en beneficio tanto del titular del signo distintivo como del consumidor, quien no merece ser engañado porque no pueda contar, en todos los casos, con una capacidad analítica tal que le permita determinar en qué casos está ante un producto o servicio legítimo y cuando no. La concurrencia y competencia en el mercado es sana siempre y cuando sea leal y por lo que, una actividad que pueda inducir a error carece de dicha característica. En este orden de ideas, tanto la marca como el nombre comercial participan de la misma naturaleza en cuanto a que ambos son signos distintivos, signos individualizadores. Para que un signo cumpla con dicha función debe ser lo suficientemente peculiar para que no se confunda con otro. Es por ello que el artículo 183 proscribía la publicación de nombres comerciales que no sean suficientemente distintivos, por lo que si un signo es susceptible de crear confusión resulta claro que carece de la distintividad a que se refiere la ley de la materia. Ahora bien, precisamente por la naturaleza que comparten los signos distintivos constituidos por marcas (sean éstas de productos o de servicios) y los signos distintivos constituidos por nombres comerciales, es por lo que el legislador previó, en el artículo 187 de la Ley de Invenciones y Marcas, la aplicabilidad de las reglas correspondientes a las marcas, en relación con los nombres comerciales en aquello que no haya disposición expresa.”¹⁹

¹⁹ Íd., Apéndice 2000, tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Octava Época, visible en la página 420.

Finalmente, sin resultar los únicos criterios sostenidos por nuestro Poder Judicial de la Federación, resulta conveniente citar la tesis 83, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. EL DERECHO TUTELADO PARA EJERCER EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA Y POR ENDE, PARA CONCEDERLA, CONTRA LA ORDEN VERBAL QUE PROHÍBE DICHA ACTIVIDAD, SE ACREDITA INDICIARIAMENTE CON LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EMITIDA POR AUTORIDAD JURISDICCIONAL QUE CONDENA A LA AUTORIDAD MUNICIPAL A CONCEDER EL PERMISO O LICENCIA CORRESPONDIENTE. *En términos de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal; 124 y 130 de la Ley de Amparo, procede conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, consistentes en las órdenes que impiden ejercer el comercio en la vía pública, con base en la resolución administrativa que condenó a la autoridad municipal a otorgar a favor del quejoso el permiso o licencia correspondiente, sin que la medida suspensiva implique el **reconocimiento de un derecho** distinto al que gozaba el quejoso al momento de decretarse la medida cautelar ni, por ende, la sustitución del órgano del amparo, en la potestad de la autoridad administrativa municipal, ya que dicha resolución administrativa reconoce a favor del quejoso el derecho para ejercer el comercio en la vía pública, sin que en el momento procesal en que se tiene que resolver sobre la medida suspensiva el Juez de Distrito esté en posibilidad de constatar la vigencia del derecho tutelado por dicha resolución administrativa, ni verificar si pugna o no con las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el ejercicio de comercio, pues ello, en todo caso, es materia de análisis de la procedencia del amparo, o bien, del fondo de la controversia*

*constitucional planteada que debe resolverse en la sentencia definitiva, mas no en el trámite de la suspensión provisional.*²⁰

4.1.2. INTERÉS JURÍDICO.

El concepto de interés en sentido general, desde el punto de vista del maestro José Alberto Garrone, es *“la ventaja de orden pecuniario o moral que importa para una persona el ejercicio de un derecho o acción. El interés puede ser actual, eventual, material, o moral. Así, en derecho “no hay acción sin interés”: el interés de uno de sus presupuestos.*²¹

4.1.2.1. CONCEPTO.

Respecto del concepto de la figura del interés jurídico es pertinente citar a:

El tratadista Hugo Carrasco Iriarte, quien define al interés jurídico, como: *“locución empleada para referirse a los derechos subjetivos, reconocidos por la normal legal a las personas, como el respeto a la vida, a la libertad, al patrimonio, etcétera. Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como las leyes protegen al individuo integrante del Estado y limitan el actuar de los gobernantes, con el afán de que se respeten tales derechos.*²²

El interés jurídico, en sentido amplio, debe entenderse como la mera afectación a la esfera jurídica de un gobernado.

En cambio el interés jurídico es aquél derecho del particular que resulta exigible, inclusive, a través de un órgano del Estado mediante determinada

²⁰ Íd., Apéndice 2001, tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN, Novena Época, visible en la página 133.

²¹ CABANELLAS, Guillermo, p. 333.

²² CARRASCO, Iriarte Hugo. Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales. Colección de Derecho Fiscal. IURE Editores, S.A. de C.V., UNAM. México, D.F. 2002. p. 96.

disposición normativa, es decir, el derecho subjetivo se encuentra protegido a través de la ley.

El interés jurídico es también conocido como derecho subjetivo.

El derecho subjetivo a decir del maestro Eduardo García Maynez, cuando critica la teoría Kelseniana, es, *“el mismo derecho objetivo en relación con el sujeto de cuya declaración de voluntad de ésta, la aplicación de voluntad depende la aplicación del acto coactivo estatal señalado por la norma”*,²³ haciendo la aclaración de que *“en determinadas circunstancias, un sujeto X debe observar tal o cual conducta; si no la observa, otro sujeto (órgano del Estado), debe aplicar al violador una sanción”*.²⁴

La facultad correlativa del deber derivado de la norma secundaria no es un derecho independiente de la facultad de pedir la aplicación del acto coactivo, no se trata de derechos distintos, sino de un mismo derecho en dos relaciones diferentes; pero la primera facultad (a la que suele darse el nombre de derecho a la prestación), sólo existe en cuanto existe la segunda (derecho de acción). Si la aplicación de la sanción no depende de una declaración de voluntad de un particular, no puede hablarse de derecho subjetivo.

Lo anterior es así, aún cuando en efecto existen derechos subjetivos que no necesariamente pueden ser exigidos para que sean respetados a otros particulares, sino simplemente, se pueden ejercer y ya, como es el caso de acciones a través de las cuales se pretende una declaración y no debe cumplirse determinada conducta por otro.

Al respecto podemos citar algunos criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de tesis en los cuales se hace un esbozo del interés jurídico, a decir:

²³ GARCIA, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, S.A., México, 1994, 46 ed. reimpresión. p. 192.

²⁴ Íbidem.

El criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, en la tesis II.2o.C.92 K, que dispone:

“INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE. *Tratándose del juicio de garantías, el interés jurídico como noción fundamental lo constituye la existencia o actualización de un derecho subjetivo jurídicamente tutelado que puede afectarse, ya sea por la violación de ese derecho, o bien, por el desconocimiento del mismo por virtud de un acto de autoridad, de ahí que sólo el titular de algún derecho legítimamente protegible pueda acudir ante el órgano jurisdiccional de amparo en demanda de que cese esa situación cuando se transgrede, por la actuación de cierta autoridad, determinada garantía.”*²⁵

Igualmente lo sostenido por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis I.13o.A.23 K, que versa como sigue:

”INTERÉS JURÍDICO EN SENTIDO AMPLIO. INTERPRETACIÓN BASADA EN EL SIGNIFICADO SEMÁNTICO DE DICHA EXPRESIÓN Y EN EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 4o. DE LA LEY DE AMPARO. *De acuerdo con el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, la legitimación para acudir al juicio de garantías está condicionada por la titularidad de un interés jurídico, concepto que debe analizarse a la luz de su significado semántico y de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Amparo. Así, la palabra "interés", de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se identifica con un provecho, utilidad o ganancia, mientras que lo "jurídico" es todo lo que atañe al derecho o se ajusta a él. Por su*

²⁵ IUS 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Abril de 2004, Novena Época, consultable en la página 1428.

parte, los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Amparo establecen que para acudir al juicio de amparo se requiere la existencia de un agravio o perjuicio. En este sentido, el interés jurídico, en sentido amplio, debe entenderse como la mera afectación a la esfera jurídica de un gobernado, puesto que ni de la Constitución, ni de la Ley de Amparo, se advierten elementos mayores de interpretación de dicho concepto.²⁶

Que decir, cuando nuestro máximo tribunal, hace la diferencia entre el interés jurídico y el interés legítimo, puntualizando que éste último se presenta específicamente en el derecho administrativo y precisa que existe interés legítimo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica.

En cuyo caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés.

El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio

²⁶ Íbidem, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, Enero de 2003, Novena Época, visible en la página 1803.

Al respecto, es menester citar algunas tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, en los que puntualizan dicho criterio, a saber:

La tesis I.4o.A.356 A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que dispone lo siguiente:

“INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN. *El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las*

*normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.*²⁷

Así como la diversa tesis I.13o.A.43 A, sustentada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, misma que contendió en la contradicción 69/2002-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivaron las tesis 2a./J. 142/2002 y 2a./J. 141/2002, que aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 242 y 241, con los rubros: "INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL." e "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", respectivamente, tesis que versa como sigue:

“INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Ahora bien, el

²⁷ Ídem, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, Agosto de 2002, Novena Época, visible en la página 1310.

interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo:

- 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se*

*obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.*²⁸

De lo anterior se advierte lo siguiente:

a) El interés jurídico se identifica como un derecho subjetivo derivado de una norma objetiva que se concreta en forma individual en algún sujeto determinado otorgando una facultad o potestad de exigencia oponible a los demás sujetos, aún cuando éstos sean sujetos públicos o privados;

b) El acto violatorio o el desconocimiento de éste derecho subjetivo, tiene que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de un individuo en lo particular; y,

c) No es suficiente para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla (haciendo la diferencia del interés jurídico y el legítimo).

²⁸ Íd., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, Marzo de 2002, Novena Época, consultable en la página 1367.

En conclusión, existe interés jurídico cuando el gobernado o particular, tiene una tutela jurídica que se regula bajo determinados preceptos legales que le otorgan medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, es decir, asiste interés jurídico al gobernado cuando es titular de un derecho subjetivo que resulte lesionado por actos de desconocimiento del mismo.

La existencia de un derecho subjetivo supone la reunión de tres elementos: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado la satisfacción de ese interés mediante la prestación debida.

El interés es exclusivo, actual y directo, si es personal, debe existir al momento de promover la acción que protege el bien perseguido por él conduce a la satisfacción de una necesidad del titular. Ese interés estará reconocido y protegido por la ley, cuando haya una norma jurídica creada para garantizar en forma directa e inmediata su satisfacción. Esto sucederá cuando de la norma surja una relación jurídica, en virtud de la cual una persona sujeto activo tenga el derecho de exigir la satisfacción de su interés y otra persona sujeto pasivo, tendrá el deber de satisfacer tal interés a través de una prestación de contenido positivo, de dar o hacer, o de contenido negativo, de no hacer.

La concurrencia de ambos extremos determina a su vez la presencia de otro elemento de acuerdo con la norma invocada, que para hacer efectiva la tutela del interés, el orden jurídico conceda a su titular los medios orientados a su satisfacción, que pueden consistir en recursos o acciones judiciales.

De lo que se concluye que el interés jurídico, no es otra cosa que la titularidad, que al gobernado le corresponde en relación a los derechos que detenta, afectados por el desconocimiento de éstos, ya sea por sujetos de derecho público o bien privado.

Luego, el interés jurídico representa uno de los presupuestos básicos para la procedencia de las acciones, a través de las cuales pretende hacer exigible el derecho subjetivo por ser el titular, si no se lesiona su esfera jurídica, no existe legitimación para incoar el juicio o procedimiento respectivo.

4.1.2.2. EFECTOS LEGALES QUE TRAE CONSIGO EL INTERÉS JURÍDICO.

Como se ha referido en el presente trabajo, el efecto legal que trae consigo el interés jurídico, en esencia es que el titular del derecho pueda exigir su cumplimiento, a través de un órgano del Estado, inclusive de forma coactiva.

Lo anterior es así, dado que efectivamente es el interés jurídico el reconocimiento de un derecho subjetivo.

La norma jurídica (imposición inexorable) regula o coordina desde un punto de vista objetivo las actividades sociales, de tal suerte que concede a cierta conducta de un sujeto, el titular del derecho, la capacidad normativa de determinar en otro sujeto, el obligado, o en varios sujetos, el deber actual de un determinado comportamiento positivo o negativo. O, dicho en palabras del maestro Luis Recaséns Siches: *“la situación o la conducta del titular del derecho subjetivo constituye, según la norma, el supuesto determinante de un deber actual en otro u otros sujetos.”*²⁹

Así pues, tenemos en general, que tener un derecho subjetivo quiere decir que la norma vincula a una situación o a una conducta de un sujeto el deber de un cierto tipo de comportamiento (de acción o de omisión) en otro u otros sujetos. Resulta, por lo tanto, que derecho subjetivo, en su más general y amplia acepción, las cualidades que la norma atribuye a ciertas situaciones de unas personas, consistente en determinar jurídicamente, por imposición inexorable, el deber de una especial conducta en otra y otras personas.

²⁹ RECANSÉNS, Siches Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1970, p. 145.

De lo que se advierte que se trata de una proyección del precepto jurídico, de una calificación normativa, que se deriva del precepto, respecto de una determinada situación real. Esta calificación consiste en atribuir a una determinada situación del sujeto el imperativo de una conducta correlativa en otro y otros sujetos. Entre los elementos de esta situación previstos en la norma, como condicionantes del derecho subjetivo, puede figurar una declaración de voluntad del titular, cual sucede en los derechos subjetivos llamados pretensiones, en cuyo caso será preciso que se produzca tal declaración para que se actualice el derecho subjetivo. Pero, en cambio, otras veces, la norma atribuye derechos subjetivos sin requerir declaración alguna de voluntad, ni siquiera simple acto de voluntad tácita, como elemento necesario de la situación que los condiciona o fundamenta, como sucede con los derechos subjetivos que son correlativos a deberes jurídicos cuyo cumplimiento es impuesto de oficio, es decir, por el mismo ordenamiento jurídico, sin que sea precisa una instancia de parte, cual sucede, por ejemplo con las obligaciones de respetar la vida ajena, la propiedad de los demás, que son obligaciones garantizadas por normas penales.

A veces la situación o la conducta del sujeto titular del derecho subjetivo como poder jurídico es un elemento determinante del nacimiento de deberes jurídicos en otras personas, los cuales no pueden ser realizados o cumplidos inmediatamente, sino tan sólo más tarde; que es lo que sucede en los casos del poder jurídico de crear, modificar o extinguir determinados tipos de relaciones jurídicas.

4.1.3. CUALIDADES DE LOS GOBERNADOS COMO SUJETOS DE NORMAS LEGALES.

Por virtud de unos procesos reales de integración colectiva, surge el Estado, cada uno de los Estados particulares, concretos e históricos, con una determinada base, ideario político, y con una dimensión dinámica, porque el Estado es siempre algo actuante y en reelaboración y cambio, cuyos movimientos se producen por la acción de los hechos sociales históricos, esto es, como efecto de los fenómenos de una determinada realidad colectiva.

A fin de cuentas, el Estado, en tanto que es quien mantiene el orden jurídico a través de sus instituciones y que gracias a este orden se produce inicialmente, se sostiene, evoluciona, caduca y es sustituido, bien normalmente, o bien con solución de continuidad, por virtud de los procesos reales de integración de los factores efectivos que constituyen la organización de la sociedad política; y por los fenómenos del resultado preponderante de las voluntades en esa organización política.

Es decir, el Estado es quien establece el orden normativo, actualizándolo y manteniéndolo vigente, está basado, mantenido y condicionado a ser reformado por un complejo de fenómenos sociales, jurídicos y políticos.

Lo que constituye y actúa como fundamento real, sociológico, del Estado es un fenómeno de poder colectivo, que no es otra cosa que el resultado efectivo del actuar de los hombres que participan en la organización política, lo que llamó el tratadista Rousseau como contrato social. Esos fenómenos reales de poder consisten en la existencia de una unidad efectiva de decisión suprema sobre la regulación de la vida en común. No se trata de una voluntad colectiva entendida místicamente, concebida como entidad aparte e independiente de los hombres que componen el Estado y de sus voluntades singulares, sino que se trata de tan sólo de una efectiva resultante unificada de la conjunción de fuerzas que integran la comunidad política.

Así tenemos que el maestro Recanséns Siches, opina que: *“Entre todas las voluntades particulares – muchas veces diversas y aun contradictorias – surge un proceso, del cual en última instancia fluye una determinada dirección y la dinámica de la colectividad política. La norma fundamental del Estado (como Derecho, como orden jurídico válido y vigente) es la expresión normativa del hecho de la resultante de voluntad que encarna en el poder predominante. Todo el edificio jurídico-positivo en su base descansa sobre aquella realidad social, que constituye la instancia suprema de decisión colectiva.”*³⁰

³⁰ Íbidem, p. 268.

Por lo que al formar parte del Estado, los gobernados renuncian a parte de su libertad, para someterse de forma deliberada a la voluntad de la mayoría, acuerdo que se encuentra plasmada en la Constitución, puesto que es esta ley suprema la que marca la pauta, el rumbo y las facultades y obligaciones de sus miembros, fijando los límites de las atribuciones de los órganos a través de los cuales habrán de hacerse observar los derechos mínimos de los gobernados.

4.1.3.1. NATURALEZA JURÍDICA.

Los gobernados integran la parte del Estado denominada Población, que no es otra cosa, que los miembros que lo integran, el motivo del Estado y el fin, es decir, la razón del Estado.

Es así como, consideramos quienes sustentamos el presente trabajo que la población son los gobernados, los destinatarios de todo el sistema jurídico, su justificación y su razón.

Lo anterior es así, puesto que si no hubiese gobernados, si no existiese población en un Estado, definitivamente sería imposible la existencia del mismo, puesto que no existe la voluntad general que es la razón del Estado, la jurisdicción, la voluntad a la que se someten estos individuos.

Por lo que decimos que los gobernados, son los sujetos a quienes están destinadas las disposiciones normativas y son a éstos a quienes habrán de aplicarse, sin perder de vista, los derechos de los cuales son titulares y las obligaciones que deberán observar frente a los demás individuos ya públicos o privados, que igualmente forman parte de su sistema jurídico, o bien, del Estado.

Los gobernados son los titulares de los derechos consignados en las disposiciones normativas, en las que en todo caso, unos tendrán que respetar el derecho de los otros, existiendo la posibilidad de hacerse respetar dichos derechos subjetivos frente a los demás individuos.

4.1.3.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADO.

Los derechos de los gobernados, definitivamente se equiparan a los derechos subjetivos de éstos, puesto que los mismos únicamente contemplan facultades o atribuciones para los individuos.

Por su parte, las obligaciones del gobernado, forman la otra cara de la moneda de los derechos subjetivos, que es la de los derechos objetivos, es decir, la norma en sí, como tal, como se encuentra plasmada en las disposiciones normativas.

Sin embargo, no se puede hablar de que uno se encuentre desligado del otro, puesto que se complementan; el derecho objetivo, que es la norma jurídica como tal, efectivamente establece obligaciones que deberán de cumplir los gobernados, es decir, los sujetos a los cuales están destinadas y por su lado los derechos subjetivos son las facultades o atribuciones derivadas del texto de la disposición normativa.

4.1.4. IMPLICACIONES QUE SE DA AL TÉRMINO PROMOVER EN RELACIÓN CON ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.

Efectivamente durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, se ha propuesto que se legitime a los gobernados para promover la acción de inconstitucionalidad.

Para continuar con el desarrollo del presente trabajo, es menester que establezcamos los límites que el mismo implica respecto del término promover, para estar en aptitud de concluir las ventajas que traería consigo su reconocimiento.

Al respecto el Diccionario de la Lengua Española Esencial Larousse, dispone respecto del término promover lo siguiente: “*Iniciar o activar cierta acción; producir, causar.*”³¹

Por otro lado el Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos, contempla que promover es: “*impulsar, fomentar, originar, levantar, iniciar, suscitar, comenzar, principiar, empujar, inspirar, entablar, estrenar, debutar, instalar, originar, sembrar, abrir, acometer, alborear, amanecer, aparecer, apuntar, arrancar, bosquejar, abrir brecha, abrir camino, dar comienzo, datar de, embarcarse, emprender, establecer, romper el fuego, fundar*”.³²

Por lo que concluimos que el término promover para efectos del presente trabajo, es la acción de iniciar un determinado acto.

Es decir, es la potestad reconocida para que un sujeto determinado pueda intentar hacer valer un derecho legítimamente reconocido, a efecto de incluso exigir dicho cumplimiento, a través de las instituciones creadas para tal efecto.

4.2. LA ADICIÓN DEL INCISO G), A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE QUE SE INCLUYA A LOS GOBERNADOS, COMO SUJETOS LEGITIMADOS PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Como ha quedado precisado en el cuerpo del presente trabajo de investigación es la propia Constitución Política en su artículo 105 fracción II, la que dispone quienes son los sujetos legitimados para intentar la acción de inconstitucionalidad, a saber:

³¹ Diccionario de la Lengua Española Esencial. Larousse. Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 2002, p. 538.

³² Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos. Grupo Editorial Océano. Barcelona, España. 1992. p. 459.

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”³³

Del artículo parcialmente transcrito, se advierte, que actualmente, solo se encuentran legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando se trate de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, cuando se trate de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- El Procurador General de la República, cuando se trate de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, cuando se trate de leyes expedidas por el propio órgano;

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ibídem, p. 63 y 64.

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

De lo que puede concluirse que efectivamente las minorías legislativas tienen legitimación para intentar la acción de inconstitucionalidad, respecto de las leyes que fueran expedidas por los órganos a los cuales se encuentran adscritas, pues son parte en la formación de las leyes, sin embargo su opinión no fue la determinante para la expedición de las mismas.

Igual suerte corre, el reconocimiento que tenga el Procurador General de la República para interponer la acción de inconstitucionalidad respecto de las leyes de todos los ámbitos, así como de los Tratados Internacionales en los que sea parte el Estado Mexicano, esto es así, puesto que es dicho funcionario el guardián de la Constitución.

Por otra parte, por lo que hace única y exclusivamente a las leyes en materia electoral, la propia Constitución reconoce legitimación a los partidos políticos que se encuentren con registro, (ya estatal o federal y respecto de leyes locales o federales, respectivamente), esto es así, puesto que son estos los sujetos de dichas normas atendiendo a la materia; posición que desde el punto de vista de quien realiza el presente trabajo, resulta novedosa, puesto que son éstos sujetos los especialistas en la materia que regulan las leyes en comento.

Sin embargo, del resto de las leyes, solo pueden ser combatidas a través de la acción de inconstitucionalidad por las minorías legislativas y por el Procurador General de la República.

Situación que para quien sustenta el presente trabajo de investigación resulta absurda, puesto que si las leyes están dirigidas a los gobernados, una vez ubicados en determinados supuestos jurídicos y de hecho, es lógico que éstos puedan intentar acciones que revisen la constitucionalidad de las mismas, ello a fin de lograr un equilibrio y armonía en el sistema jurídico.

Si bien es cierto, existe la institución del amparo para combatir la constitucionalidad de las leyes una vez que los sujetos se encuentran ubicados en el supuesto a que se refiere la hipótesis normativa, también resulta cierto que, dicha institución jurídica tiene ciertas deficiencias y limitantes, en cuanto a los efectos de la declaración de la inconstitucionalidad de éstas, tema que tocaremos más adelante.

Razón por la cual proponemos con el presente trabajo que se haga la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 constitucional, para quedar como sigue:

“g) Los gobernados que se encuentren en el supuesto jurídico a que se refiere la ley, así como los tratados Internacionales en los que sea parte el Estado Mexicano.”

Con lo que se lograría un sistema jurídico ecuánime y con un mejor control de la constitucionalidad.

Lo anterior es así, puesto que cabe hacer mención de algunas deficiencias que en la práctica se suscitan para evitar que se haga uso de la acción de inconstitucionalidad, por los sujetos que efectivamente se encuentran legitimados, solo por citar algunos ejemplos, sin que ello quiera decir que son los únicos supuestos que de facto se actualizan.

Una vez que la propuesta de ley es turnada a la orden del día de las cesiones parlamentarias, es común que ya se hayan tenido cabildeos, respecto de la opinión de los demás grupos, esto a fin de que el grupo legislativo que ha hecho suya, o bien, el que ha presentado dicha propuesta, tenga una noción de la respuesta de sus compañeros.

Asimismo, es un hecho conocido que los grupos legislativos, hacen acuerdos, esto con el fin de que entre éstos apoyen determinadas propuestas presentadas por otros, las cuales no les son del todo ajenas e incluso comentan algunas adiciones o modificaciones, logrando con ello consenso en los trabajos de éstos, a fin de lograr sacar en el menor tiempo los temas a tratar.

Es así como llega a existir una minoría legislativa que no se encuentra de acuerdo con las determinaciones que toma la mayoría en el Congreso, los que al intentar promover la acción de inconstitucionalidad en contra de la ley que fuera aprobada, pueden llegar a ser persuadidos a cambio del apoyo de una diversa propuesta presentada por esta minoría, sin que ello atienda a la representación que en determinado momento pudiera llegar a considerarse que tienen los legisladores, respecto de los gobernados o la población que representan únicamente en la legislatura, no así, jurídicamente.

Lo anterior es así, puesto que quien sustenta el presente trabajo de investigación, considera que los legisladores, efectivamente hacen política, buscando la mayor realización posible de las propuestas que presentan, sin embargo, dicha actuación la realizan a través de acuerdos políticos que se efectúan entre los grupos legislativos, lo que de ninguna manera puede considerarse como que sea constitucional.

Es decir, aun cuando se realizan acuerdos políticos y se saca la mayor parte de la agenda legislativa, logrando el consenso entre los grupos que integran el congreso, empero, dichos trabajos no siempre se traducen en hipótesis normativas ajustadas a la Constitución.

Esto aunado a la omisión de promover la acción de inconstitucionalidad en contra de estas leyes por las minorías legislativas a cambio de obtener apoyo en la votación de una propuesta presentada por éstas, redundando en la falta de control de constitucionalidad, por parte de éstos sujetos, que la propia Constitución Política reconoce como legitimados para intentarla, lo que impide a los gobernados, interponer esta vía.

Este ejemplo resulta muy ilustrativo y puede ser el principal supuesto por el cual no se intenta la acción de inconstitucionalidad por los grupos legislativos minoritarios.

Por otro lado, hablando ahora del Procurador General de la República cabe hacer la observación, que a dicho funcionario le corresponde la procuración de la justicia federal, quehacer por el cual pertenece al Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es el mandatario que lo nombra con aprobación del Senado, el cual remueve el citado Ejecutivo a su libre arbitrio y sin que medie determinación alguna.

Lo anterior se concluye de lo dispuesto por los artículos 1º y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que disponen:

*“**Artículo 1º.** Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.”³⁴*

*“**Artículo 20.** El Procurador General de la República será designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.*

³⁴ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Ediciones Delma, México, 2005, p. 729.

Para ser Procurador se requiere:

- a) Ser ciudadano por nacimiento;*
- b) Tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación;*
- c) Contar con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título de la profesión de Licenciado en Derecho; y*
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.*

*El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal.*³⁵

Razón por la cual se considera que de alguna manera se encuentra subordinado el Procurador General de la República al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Esto aunado a que si bien el Presidente de la República es apartidista, también es cierto el hecho de que, fue un partido político el que le ayudo a llegar a desempeñar dicho cargo como mandatario de la Nación, razón por la cual no deja de pertenecer a este grupo político y sigue teniendo un lazo con el mismo.

Es el caso que, cuando el grupo legislativo que aprueba una ley, fue mayoritario en el Congreso y éste a su vez es el mismo al que pertenece el máximo mandatario de la Nación, indiscutiblemente, por la subordinación que tiene el Procurador General de la República con el titular del Ejecutivo, puede decirse que éste se abstendrá de promover la acción de inconstitucionalidad en contra de la nueva disposición normativa, sin que ello implique que dicha ley se encuentre ajustada al marco jurídico constitucional.

Prácticas que en el mundo fáctico de la política se actualizan, omitiéndose hacer uso de la acción de inconstitucionalidad, por los sujetos que reconoce la ley suprema para interponer dicho medio de control constitucional, razón por la cual los gobernados utilizan la diversa institución jurídica que

³⁵ *Íbidem*, p. 740.

regula dicha cuestión, que es el juicio de garantías en contra de las leyes que se consideran inconstitucionales, el que tiene algunos inconvenientes, en cuanto a los efectos del mismo.

De todo lo anteriormente expuesto, quien sustenta este trabajo de investigación, concluye que con el reconocimiento de la legitimación que se hiciera para que los gobernados que se encuentran en la hipótesis a que hace referencia una ley, puedan intentar la acción de inconstitucionalidad, a fin de obtener una sentencia favorable y dicho dispositivo legal sea revisado por nuestro máximo tribunal para el efecto de que determine si la misma se encuentra ajustada al marco jurídico constitucional.

4.3. EL JUICIO DE AMPARO COMO ALTERNATIVA PARA LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.

Efectivamente, el juicio de amparo es una alternativa para que los Tribunales de la Federación revisen la constitucionalidad de una ley y en su caso, obtener la declaración de inconstitucionalidad de la misma.

Para lo cual nos habremos de referir exclusivamente al amparo contra leyes, el cual ocupa en nuestra legislación reglamentaria un lugar sumamente destacado.

Cuando se ataca la inconstitucionalidad de una ley, y la acción correspondiente resulta fundada, es bien sabido que desde la creación de nuestro juicio constitucional, se concluye que se deje sin efectos la aplicación de la ley al caso concreto planteado en el amparo, sin que ello traiga aparejada una declaratoria general de inconstitucionalidad que melle o disminuya la vigencia de la ley inconstitucional para casos idénticos o similares, de manera tal que pueda llegarse a un acto de invalidación de la norma jurídica con contenido inconstitucional, lo cual obligaría a que ninguna otra autoridad pudiera volver a aplicar dicha ley en forma alguna.

No cabe la menor duda de la importancia que tiene el amparo contra leyes, dentro de nuestro sistema, a la vista del hecho sobre el cual podemos reflexionar en forma sencilla de que mientras los actos no legislativos de las autoridades siempre constituyen determinaciones concretas, referidas a los individuos particulares, y por ello la resolución de la controversia constitucional lógicamente siempre concluye, cuando sea el caso de haber mostrado su fundamento jurídico la acción de amparo, dejando sin efectos el acto que lesionó o se encuentra en posibilidad de lesionar el interés jurídico del quejoso; en cambio, la sentencia protectora del agravio cuando se trata de la aplicación de una ley que en la sentencia se aprecia como inconstitucional no tiene como fin dejar sin efecto la ley misma, sino el acto de aplicación. De cualquier manera, deja un rastro de la contradicción que la ley examinada tiene con la Constitución misma, y hacen una declaratoria en tal sentido, aunque esta declaratoria carezca del atributo de generalidad que afecta su supervivencia.

Es esta trascendencia del examen de una ley y de la declaratoria de que ella contradice la Constitución lo que motiva que prácticamente todos los autores de amparo consideren al proceso que se endereza contra las leyes como el más destacado y el de más alta calidad en la vigilancia de un orden jurídico constitucional.

Por otra parte, la declaratoria particular en los procesos de amparo, que aprecia como contraria a la Constitución a una ley secundaria y que no se hace en forma ocasional y singular, sino que es reiterativa y repetitiva, llegando a constituir así en los términos de la Ley de Amparo un criterio jurisprudencial, resulta tesis obligatoria dentro de los requisitos, las limitaciones y los extremos que la propia ley reglamentaria señala no sólo para estos actos legislativos, sino para todos los demás en que se examinan actos de autoridad.

En vista de este sistema nuestro que en que en forma tan breve se ha resumido, resulta llamativo observar que si bien no puede haber declaratorias de generalidad cuando se trata de leyes que se aprecian como instituciones, en ajuste al principio de relatividad de la sentencia de amparo, en cambio, el criterio contenido en las declaratorias que forman jurisprudencia sí obliga por

razón distinta; y en esta forma por vía indirecta se llega a una situación que de ejecutarse en todos los casos, tal como lo ordena la jurisprudencia, si bien no anula la ley, evidentemente afecta la posibilidad de que vuelva a aplicarse en lo futuro.

Por otra parte, resulta desconcertante formar criterio congruente dentro de una situación jurídicamente contradictoria, según la cual la ley, que constituye por esencia un mandato general, impersonal y abstracto, y que por lo demás se aprecia en una sentencia como contraria a las disposiciones constitucionales, no debe ser aplicada a algunos, los que obtuvieron sentencia de amparo favorable y, en cambio, debe ser obedecida en sus términos totales por otros, a pesar de su inconstitucionalidad, porque aquellos no aceptaron plantear con oportunidad una acción de amparo, rompiéndose en tal forma el principio de generalidad, de impersonalidad y de abstracción.

En un sistema tan complejo, en el que finalmente no acaba de resolverse la total vigencia y actualidad de una ley declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o la obligación por otra parte de no volver a aplicarla según criterio jurisprudencial obligatorio, y cuando se trata de situaciones que constitucionalmente no tienen una indicación clara sobre la forma de proceder en los casos en que sin cumplirse el criterio se continúa aplicando una ley que, ya se apreció, contradice la Constitución, las últimas reformas pretenden una vía intermedia de manejo adecuado, que de cualquier manera resulta provisional hasta en tanto se resuelve si todo ello merece o no un tratamiento de reforma constitucional.

En el proceso de amparo se plantean dos cuestiones fundamentales: la existencia o inexistencia del acto reclamado y, a la vista de la vivencia de éste, su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Todas las variantes de un proceso de amparo, salvo las que se refieren a la integración de los elementos que constituyen la acción de amparo, ante cuya carencia lo que procede es el sobreseimiento, están contenidas en estas dos cuestiones, existencialmente vinculadas. Una sentencia proteccionista y amparadora, por parte de la Justicia

de la Unión, decide que el acto de autoridad existe y que éste es inconstitucional, y como efecto, ordena una anulación del acto.

El amparo interpuesto contra la aplicación de una ley que se dice que es contraria a disposiciones de la Constitución, el tratamiento no varía porque sencillamente hay que probar que la ley existe y hay principio de ejecución, o acto concreto de aplicación, y a continuación que aquélla es inconstitucional y, por tanto, se debe dejar sin efectos el acto de aplicación de dicha ley.

Cuando en las cinco ejecutorias consecutivas, sin ninguna otra en contrario, tomadas por el número de votos que señala la ley reglamentaria, se dispone, con toda la relatividad y concreción que existe en la fracción II del artículo 107 constitucional, que debe dejarse sin efectos el acto de aplicación de una ley que está en contradicción con la Constitución, los dos extremos por probar en un distinto juicio de amparo que replantee la misma alegación de que al nuevo quejoso se le está aplicando o pretende aplicársele una ley inconstitucional, de antemano ya cuenta con una integración total de la controversia.

Para cumplir con la disposición de la fracción II del artículo 107, lo único que falta en el nuevo ejercicio de la acción de amparo es tener noticia de la impugnación de la ley indicada, y la consumación del acto de aplicación, mediante la interposición de la queja que se requiere en el amparo; y hacer la declaratoria correspondiente, en donde se aplicará al caso concreto el criterio jurisprudencial firme a que se ha llegado con anterioridad.

Al no poder variarse los efectos otorgados a las sentencias o a la jurisprudencia respecto a las declaratorias de inconstitucionalidad, que permitiera variar radicalmente el tratamiento normativo del amparo contra leyes, cuando éstas son objeto de estimación en su constitucionalidad, el camino que ha tomado la reforma de 1983 se ha concentrado en la posibilidad de establecer un procedimiento sumarísimo en aquellos procesos en que se plantea la misma controversia que en otros amparos ya se ha resuelto. Si no es válido darle efectos contrarios a las disposiciones que rigen a las sentencias, sí

lo es dar agilidad a un proceso cuyas premisas que sirven como fundamentos ya han sido establecidas, en los términos del examen que se ha hecho en los párrafos anteriores, haciendo posible así que al menos se obtenga una sentencia rápida que permita la anulación en la aplicación de una ley declarada jurisprudencialmente como inconstitucional.

Para tal efecto, la reforma aprovecha las disposiciones existentes en el artículo 156 que en los casos a que se refiere el artículo 37 de la ley ya ha autorizado una sustanciación del juicio en términos especiales adecuadamente reducidos.

Es de recordarse que el artículo 37 establece lo que se ha llamado jurisdicción concurrente, prevista y autorizada en la fracción XII del artículo 107 constitucional, y que dispone que la violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir en uno y otro casos a las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos con la fracción VIII del propio artículo.

Esta intervención de los tribunales ordinarios del orden común en la tramitación del proceso de amparo, tal como si se constituyeran en verdaderos jueces de Distrito y que mucha controversia ha provocado entre los estudiosos del amparo, ha sido revestida del privilegio de un trámite acelerado, que reduce los términos obligatorios cuando se trata de las acciones planteadas ante los jueces de Distrito, y que resulta perfectamente aprovechable, y por muchos conceptos de su mayor jerarquía, cuando se trata de amparos interpuestos contra leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Ningún inconveniente puede presentarse para el acogimiento de esta nueva disposición, porque se ha puesto de manifiesto que tanto la existencia del acto legislativo como su valoración constitucional han quedado preestablecidos en precedentes perfectamente localizados. Estas cuestiones de hondura escasamente podrían ofrecer un replanteamiento, y tan sólo deben

examinarse en los nuevos procesos las cuestiones laterales de fácil manejo. Por ello, la reducción de los términos a nadie lesiona y, en cambio, pone de relieve con un nuevo apoyo la importancia que en nuestro juicio constitucional se da a los amparos contra leyes.

4.4. LIMITANTES DEL JUICIO DE AMPARO PARA LA DECLARATORIA ERGA OMNES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.

Previo al análisis de las limitantes del juicio de amparo para la declaratoria erga omnes de la inconstitucionalidad de una ley, es menester hacer un breve recuerdo de la forma en que se establece en nuestro país lo que ha sido llamado el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, que con frecuencia también se conoce como la fórmula de Otero.

Hagamos una remembranza, ya en la Constitución Yucateca de 1840, elaborada con la inspiración del jurista Manuel Crescencio Rejón, se establecía la relatividad de las sentencias de amparo; en su artículo 53 se establecía que la resolución definitiva se limitaría a reparar el agravio en la parte en que hubiere sido violada la Constitución local. En la exposición de motivos del proyecto, claramente se especificaba que la ley censurada no quedaría destruida, disminuyéndose tan sólo su fuerza moral pero sin suspenderse su efecto material. Se preveía que poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia las leyes inconstitucionales resultarían ineficaces y las Cámaras tenían, por lo mismo, que derogarlas.

Es también sabido que el proyecto del distinguido Mariano Otero, que fue incorporado con muy pequeñas modificaciones en el Acta de Reformas de 1847, contenía disposiciones, según las cuales las leyes de los estados que ataquen la Constitución o las leyes generales serán declaradas nulas por el Congreso, mediante declaraciones que sólo podrían iniciarse en la Cámara de Senadores, y además, que si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte que debería recibir el reclamo sometería la ley

al examen de las Legislaturas, las que dentro de los tres meses siguientes y, precisamente, en un mismo día, darían su voto. La propia Suprema Corte recabaría la votación, y si la mayoría de las Legislaturas así lo resolviere, quedaría anulada la ley. Por último, para el caso de declaración de invalidez de una ley, a que se insertara en la decisión fiscal la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a la cual se opusiere la primera.

Igualmente, cabe hacer la puntualización que en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, una vez dentro del proceso de amparo, se otorgara la protección constitucional a un individuo, los tribunales competentes se limitarían a impartir su protección en el caso particular sobre el que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo cual constituye el principio de relatividad de las sentencias.

Resultaba así una declaración perfectamente coherente con el hecho de que Otero propuso dos sistemas o procedimientos para atacar la inconstitucionalidad de las leyes; uno de carácter político, a instancia de órganos oficiales, para obtener la nulidad o invalidez de las leyes apreciadas como inconstitucionales, los cuales podían atacar lo mismo las leyes que los actos contrarios a la Constitución, por el perjuicio directo que les representara y que, por tanto, únicamente podría beneficiar al accionante, para el caso de que se dictara una sentencia estimatoria, precisamente porque alegaba un perjuicio o lesión que tendría que comprobar el propio reclamante.

Pero de inmediato se advierte que el sistema del jurista Otero, poderosamente influido por el precedente del prominente Rejón, no hacía la menor reflexión respecto al hecho de que un acto del Legislativo tiene una profunda y radical diferencia con los actos del Ejecutivo o del mismo Judicial; la ley es general y abstracta y, en cambio, los actos administrativos y judiciales son concretos y particulares. Por tanto, no parece haber reflexión ni examen específico alguno respecto a la razón por la cual el principio de la relatividad se atribuye tanto a las leyes como a los actos de autoridad, porque pareciera no advertirse la profunda diferencia esencial entre estos dos grupos de conductas

de la autoridad que en un momento dado se aprecian o se alegan como inconstitucionales.

Sin embargo, hay algo que aparece claro en el pensamiento del ilustre Otero, que después se acoge por el Constituyente que aprueba el Acta de Reformas: a su excelente criterio no escapaba que había casos en que la ley debería ser invalidada o anulada, y otros en los cuales tan sólo debería ser desaplicada en beneficio de un demandante concreto.

En cambio el Constituyente de 1856 – 1857, con sencillez y celeridad, resuelve suprimir el procedimiento para anular las leyes inconstitucionales porque dicho procedimiento vendría a ser una declaración de guerra de potencia a potencia, y agrega que el suprimirse tal sistema quedaría tan sólo un juicio pacífico y tranquilo, y un procedimiento en formas legales, que evitaría aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes en que se ultrajaba la soberanía federal o la de los Estados, con mengua y descrédito de ambos, y notable perjuicio de las instituciones.

La conclusión final del Constituyente es que si se conserva, como al fin se ordenó, tan sólo el proceso de amparo, eliminándose el de anulación de las leyes, se obtendrá una sentencia que no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos a revocarla por el ejercicio de su propia autoridad.

Como puede apreciarse, las argumentaciones contra el procedimiento de anulación de las leyes inconstitucionales no se funda en el examen de la naturaleza de las leyes o de los actos de las autoridades, sino simplemente en una razón política que evitaría enfrentamientos, polémicas o el mal funcionamiento del sistema federal.

Por ello vale la pena recordar los distintos sistemas que existen o han existido para anular las leyes, y los antecedentes de otras constituciones que lo aceptan, para poder apreciar finalmente si esto impide la entronización de un

orden jurídico estable, y la posibilidad de existencia dentro del Estado moderno que se basa en la trilogía de poderes.

Es de sobra conocido una vez establecidos constitucionalmente los derechos fundamentales de la persona humana, se planteó la necesidad de superar las declaratorias meramente enunciativas y se propugnó por la creación de instrumentos que permitieran la defensa de ellos, ya sea impidiendo su violación o bien, cuando ésta ya se hubiere producido, restableciendo su imperio, una vez lograda la anulación del acto inconstitucional.

Fuera de consideraciones estimabilísimas sobre los factores, más que los instrumentos, que permiten el respeto a esas garantías solemnemente redactadas, como los son la cultura, las costumbres, la opinión pública y otras fuerzas sociales similares, o la estructura jurídica que se da la nación a través del Estado, normando una distribución de poderes que se equilibran, se supervisan y se complementan, las mejores soluciones se dirigen a la creación de órganos públicos, ya políticos, ya judiciales, o bien mixtos, que intervienen en el examen de actos inconstitucionales, los que deben ser invalidados como forma de defender y reasegurar un orden constitucional reconocido y declarado.

Debe quedar claro que no se plantean posiciones jerárquicas de superioridad de un poder sobre el otro, por el solo hecho de que uno revise las actuaciones del otro, sino tan sólo se reafirma el principio de derecho público que precisamente coloca a la Constitución de un país por encima de los poderes que reconoce, fijándoles sus atribuciones, con lo que se establece una reafirmación de todo el sistema constitucional al designar a uno de los poderes, al judicial, como el órgano encargado de vigilar la correcta interpretación de la Ley Suprema, otorgándole facultades anulatorias contra las desobediencias o quebras de ella en las funciones de los distintos poderes creados.

La jerarquía superior, por tanto, no es de un poder sobre el otro, sino de la Constitución sobre todos los poderes, uno de los cuales debe tener la

facultad exclusiva de mantenerse al tanto de los nuevos ordenamientos legales y los tratados internacionales que celebre el Estado Mexicano, para evitar la inoperancia de lo dispuesto por la propia Constitución.

De tal manera, que las objeciones que se formulan en contra del dispositivo legal que se cuestiona en un litigio constitucional, dado que podría oponerse a lo establecido en la Ley Suprema a través del que se permite la invalidez del mismo, en nuestro país, más parece una obligación para los propios accionantes, es decir, para los gobernados, combatir dicho supuesto con argumentos lógicos y jurídicos y no así, los órganos que ejercen el poder del estado, quienes deban analizarlo de forma oficiosa.

Resulta necesario anteponer estas reflexiones sobre la trascendencia política y social de los sistemas de anulación de leyes, antes de examinar propiamente el panorama jurídico que puede contemplarse alrededor del tema que expongo a ustedes.

Se dice con frecuencia, que nuestro sistema constitucional está basado en la división de poderes; que cada uno de éstos tiene fijadas atribuciones irreductibles, las cuales no pueden ser invadidas por los otros, sin resquebrajar todo el sistema y finalmente, que si el Poder Judicial Federal pudiera anular las leyes expedidas por el Congreso Federal y las Legislaturas locales, todo el fenómeno antes apuntado se produciría y vendría el enfrentamiento, el desorden y el caos público, al permitirse que un poder, el Judicial Federal, declare invalido y tome a su cargo las funciones de otro: el Legislativo.

Para empezar, no es verdad, a pesar de que el Capítulo I del Título Tercero de nuestra Constitución lleve el rubro tradicional "De la división de poderes", que lo que establece nuestro Código Fundamental y otros muchos textos extranjeros sea una verdadera división del poder público o, como dice el artículo 49, del Supremo Poder de la Federación. Nuestra Ley establece funciones de ejercicio del poder al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, pero con mucha frecuencia existen atribuciones ejercitables conjuntamente. Incluso las funciones más delicadas, y precisamente por ello, se llevan a cabo por más

de un poder, con lo cual se demuestra el propósito de coordinar y responsabilizar a los órganos estatales en las funciones públicas.

Lo contrario nos haría recordar el axioma de que un poder que se divide perece. La trilogía de poderes es un principio constitucional de vida y no de muerte. Las fracciones irreductibles del poder propiciarían el choque para lograr la preeminencia única y absolutista. La consigna sería la derrota de los otros poderes para permitir heredar todo el botín.

La interacción y colaboración de los poderes, como en efecto las establecen nuestras normas constitucionales, permiten, por el contrario, el equilibrio y la armonía de un poder público único, que sólo se distribuye para su ejercicio, como programa de trabajos y de servicios. De ahí los procesos constitucionales que permiten dirimir las controversias y resolver las diferencias.

No debe perderse de vista que todas estas afirmaciones deben contemplarse únicamente en relación con el tema que nos ocupa. Pongamos a manera de ejemplo cómo se detectan y corrigen las posibles inconstitucionalidades de una ley. El primer paso sería el examen de una iniciativa ante una de las Cámaras del Congreso Federal. Ahí cabe la objeción de alguno o algunos de los diputados o senadores que se opongan a la iniciativa, o parte de ella, por afirmarse que contiene una inconstitucionalidad. Si ésta es superada, la Cámara colegisladora podría volver a examinar la inconstitucionalidad, alegada ahora por miembros de esta segunda Cámara. Si las objeciones son rechazadas, cabe la posibilidad de que el Ejecutivo, a quien se envía la ley aprobada, niegue su promulgación utilizando su derecho de veto, alegando nuevamente la inconstitucionalidad advertida y declarada por él, lo que obligaría al regreso de dicho instrumento a las Cámaras, donde habría que aprobarla mediante el voto de una mayoría volver a examinar la ley ya expedida, a iniciativa de parte supuestamente afectada, para proclamar en definitiva su constitucionalidad o inconstitucionalidad. La anterior, es una fabulosa demostración de colaboración de poderes, en un solo acto legislativo, que se atribuye preferentemente al último de los poderes.

Destaquemos, además que la fracción I del artículo 103 constitucional dispone que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, y que el artículo 105, establece que 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 actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte, para poner de manifiesto que la más alta atribución del Poder Judicial Federal es para poner de manifiesto que la más alta atribución del Poder Judicial Federal es la de ser el intérprete supremo de la Constitución, resolviendo definitivamente controversias sobre la constitucionalidad de actos de autoridades, resoluciones que si no se traducen en un imperio para ordenar que se ajusten todos los actos de las autoridades a la Constitución, se le negaría su carácter de poder, para convertirse simplemente en un tribunal revisor de actos judiciales, estimabilísimo pero inferior a los otros dos verdaderos poderes de la Unión. No puede haber invasión de un poder cuando éste sólo se limita a ejercer la función para la cual fue creado.

Pero lo que resulta verdaderamente incomprensible que se afirme es que si un poder, el Judicial Federal, supremo intérprete de la Constitución, declara inválidos los actos de otro, en realidad lo invade, lo sustituye, le impide funcionar y lo devora. Justificando nuestra conclusión anterior, dado que esa es la esencia teológica de nuestro proceso de amparo: dejar sin efectos los actos de cualquier autoridad que obra inconstitucionalmente.

Por ejemplo, cuando el Poder Judicial Federal concede el amparo y protección de la Justicia Federal, contra un acto del Ejecutivo Federal que declara inconstitucional, no se puede afirmar que el primero invade y sustituye al segundo, porque le sustrae sus atribuciones propias y se apodera de ellas. Si el argumento se hubiese planteado de tal manera, a mediados del siglo XIX, nunca habría tenido éxito la argumentación y no habría podido surgir el amparo, sino a lo sumo una Corte Federal de Casación.

Razón por la cual consideramos quienes sustentamos este trabajo, por qué motivo puede causar intranquilidad respecto del equilibrio de poderes el que se proponga, con argumentos lógicos y jurídicos, la declaración de invalidez de las leyes inconstitucionales por parte del Poder Judicial Federal, en vez de una simple inaplicación para un caso concreto. Las particularidades de una estructuración específica para semejante procedimiento son algo muy distinto de la autorización de la facultad misma.

Una última consideración sobre este tema, ahora de carácter práctico, pero que lo liga preeminentemente con el clamor de una justicia rápida y eficaz, como premisa de un orden público y jurídico que permita la convivencia pacífica.

Si una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley no tiene efectos sino para el quejoso concreto que planteó la controversia constitucional, mediante el ejercicio de la acción de amparo correspondiente, los demás lesionados por dicha ley se ven obligados a impugnarla cada uno de ellos para que se les aplique el criterio protector contra el acto inconstitucional. La declaratoria no los abarca sino previo ese reclamo expreso, y hecho además dentro del plazo reglamentario.

El recargo en las labores del Poder Judicial Federal representa este procedimiento ya ha sido puesto de manifiesto para que insista en destacarlo. Tan sólo comento que la legitimación activa requerida no sólo para los casos de demandas de amparo contra otro tipo de actos no legislativos, o en la acción procesal ejercitable en los juicios ordinarios, es perfectamente entendible, por tratarse de las situaciones jurídicas o de hecho en las que se acciona para examinar tratamientos o negocios concretos, como ya lo hemos asentado con anterioridad. Nada tiene de similar con la conclusión de que una ley formalmente existente tiene una apariencia que después se concluye que es inexistente.

De lo anterior se puede concluir que atendiendo al constante cambio de la sociedad y las necesidades, resulta ahora menester crear una figura jurídica a través de la cual puedan la generalidad de los gobernados combatir una disposición normativa, lo que algunos autores han denominado como “acción popular”, o bien, “amparo colectivo”.

Al respecto es conveniente citar al Ministro de nuestro máximo tribunal, Juventivo Víctor Castro y Castro cuando dice: *“Si esto nos lleva a proponer una “acción popular para combatir la inconstitucionalidad de las leyes”, como ya existe en algunos países, o bien una acción ejercitable por parte debidamente legitimada, pero que beneficia a todos cuando es exitosa, no creo que sean cuestiones de analizar aquí, porque sólo interesarían en su momento oportuno, si éste llega a nuestra comprensión y aceptación en el futuro.”*³⁶

Sin embargo, quienes sustentamos el humilde trabajo que se lee, proponemos que dicha acción popular, a través de la cual se pueda combatir la constitucionalidad de una ley, sea precisamente la acción de inconstitucionalidad, misma que prevé efectos erga omnes, con algunos requisitos, es decir, para el caso de que un mínimo de ocho ministros de nuestro más alto tribunal, consideren que la ley que se revisa es inconstitucional, sea declarada la invalidez de la misma erga omnes.

Haciendo algunas adiciones a la fracción II del artículo 105 constitucional, reconociendo a los gobernados que se ubiquen en el supuesto al que se refiera la ley en cuestión, su interés jurídico para interponer la acción de inconstitucionalidad.

Retomando al Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventivo V. Castro, en la obra en cita, comenta: *“No es la primera vez que insisto en la imprescindible necesidad de otorgar efectos erga omnes a las declaratorias de inconstitucionalidad, que significaría la anulación de las leyes, en beneficio del respeto a nuestra Constitución y de los gobernados, pues*

³⁶ CASTRO, y Castro Juventivo V. Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional. Volumen I. Oxford, México, 2002. p. 66.

*considero que la tenacidad en abordar este tema nunca será suficiente, tomando en cuenta que el cambio en nuestro sistema actual nunca se producirá si, en primer término, no se llega a una cabal concientización de él, a la cual deberán seguir los intentos concretos para manejar esa posible modificación de nuestros textos fundamentales.*³⁷

Resultando conveniente citar al maestro Fix Zamudio, quien fue citado igualmente por el Ministro en comento en la obra que consultamos, dejando una reflexión al respecto.

*“Cualquiera que sea la orientación política de los ordenamientos constitucionales de nuestra época, particularmente en estos 25 años, ya no es posible prescindir de un sistema o de varios sistemas de justicia constitucional, que se van perfeccionando paulatinamente orientados todos ellos a la aspiración que menciona George Jellinek como una esperanza todavía lejana en los albores de nuestro siglo: **un orden jurídico inviolable.**”*³⁸

Es conveniente comentar que aún cuando en el proyecto de la nueva ley de amparo, mismo que fuera presentado a la comunidad jurídica nacional por parte de los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de abril de dos mil uno.

En dicho trabajo se propone una estructura renovada de la vigente Ley Reglamentaria, con diversas modificaciones de fondo, así como diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales fueron producto del análisis de una Comisión integrada por los Ministros Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza; Magistrados de Circuito César Esquinca y Manuel Ernesto Saloma; los académicos Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, así como los abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁷ *Ibidem*, pp. 66 y 67.

³⁸ *Ídem*, p. 67.

En dicha propuesta se considera la declaratoria general de inconstitucionalidad, la que sería establecida en forma exclusiva por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que se hubiere integrado jurisprudencia por reiteración en amparos indirectos en revisión.

Sin embargo, dicho trabajo, ha sido sólo una propuesta.

4.5. BENEFICIOS DEL RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS JURÍDICO DE LOS GOBERNADOS PARA INTERPONER ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Si se llegará a reconocer el interés jurídico para los gobernados que se ubiquen en el supuesto a que se refiere una ley, para interponer la acción de inconstitucionalidad y con ello estar en posibilidad de combatir dicha disposición normativa, por considerar éstos que no se ajusta al texto de la Constitución.

Dicha situación se encuentra justificada, porque si son éstos, los sujetos a quienes la ley, o sea, a quienes la disposición normativa se encuentra dirigida, es loable que se les reconozca la posibilidad de controvertir la constitucionalidad de la misma a través de la acción a que se refiere la fracción II del artículo 105 constitucional y no forzosamente por medio del juicio de amparo, en la primera se podría obtener la declaración erga omnes, si ocho de los Ministros presentes en la sesión en la que se decida si esta disposición es acorde o no con el texto de la Constitución y éstos consideran que la misma resulta inconstitucional.

Buscando con ello, la especialización en materia legislativa para la elaboración de leyes, un verdadero control de la constitucionalidad, la especialización de los tribunales encargados de conocer de acciones de inconstitucionalidad, logrando con esto la pronta impartición de justicia en esta materia, incluso los casos en los cuales proceda dicha acción y los tribunales facultados para conocer de ella.

4.5.1. ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA LEGISLATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES.

Si se permitiera que efectivamente se anularan las disposiciones normativas y no solo la declaración de invalidez de la misma, se podría corregir los errores en los que se incurren en la elaboración de la ley, dado que la misma no se ajusta al texto de la Constitución.

Es decir, si se permitiera al Poder Judicial de la Federación derogar un dispositivo legal, al resultar contrario a la ley suprema, dicho poder fungiría como el máximo interprete de la Constitución.

El Poder Judicial de la Federación, podría dejar sin efectos la aplicación y vigencia de una ley, que de acuerdo a su contenido resulta que no se ajusta al texto de la Constitución y por tanto deviene inconstitucional.

Al hacerse la declaración de inconstitucionalidad de una ley, ésta inmediatamente deberá dejar de surtir sus efectos y por tanto, tendrá que dejarse de aplicar, dado que de lo contrario se estaría atentando contra el estado de derecho y el sistema jurídico del que forma parte la disposición normativa inconstitucional.

Como consecuencia de la declaración de invalidez de la ley, por no ajustarse al texto de la Constitución, el Poder Legislativo que hubiese elaborado la ley cuestionada, tendría la obligación de elaborar nuevamente dicho supuesto, procurando que la nueva disposición normativa ahora sí se ajuste al texto de nuestra máxima ley.

Por lo expuesto, no debe considerarse como un poder supremo al Judicial Federal, sino simplemente como el máximo interprete de la Constitución, si éste revisa que efectivamente la ley se ajuste al contenido de la Constitución, a su vez el Poder Legislativo, irá corrigiendo los errores en los que incurre comúnmente al elaborar las leyes y descuidar el aspecto determinante de si éstas se ajustan o no al texto de la Constitución.

No perdamos de vista que para ser Diputado o Senador, no se requiere la calidad de ser licenciado en Derecho, que son quienes son peritos en la ciencia jurídica; en cambio, para ser Juez, Magistrado y Ministro es un requisito esencial.

En consecuencia, podemos concluir que si son peritos en derecho quienes revisan la constitucionalidad de las leyes, además de cumplir con una serie de requisitos a los que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y no así quienes elaboran las disposiciones normativas, los primeros tienen la obligación de revisar que las leyes que se han expedido se encuentren ajustadas al texto de la Constitución, que es nuestra máxima ley y bajo la cual se rige todo nuestro sistema jurídico, por tanto si se atenta contra éste, se vulnera el Estado en sí.

Si se revisa la constitucionalidad de las leyes, se obligará a que todas sin excepción alguna se encuentren ajustadas al texto de nuestra Carta Magna.

Propiciando con ello, la especialización en materia legislativa y el Poder Legislativo sería más sólido y funcional, puesto que las disposiciones que éste elaborara cada vez más se ajustarían al texto de la Constitución.

Procurando en la práctica de allegarse, incluso nuestros legisladores, de asesores peritos en la integración y texto de nuestro marco jurídico y más aún del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propiciando un Estado de Derecho sólido y positivo.

4.5.2. VERDADERO CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PODER DEL ESTADO.

Como ha quedado precisado en el cuerpo del presente trabajo de investigación, todo Estado tiene o debe tener una Constitución en la que se establezcan el conjunto de decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo, por ser éste el titular de la soberanía dentro del mismo. Es decir, una

Ley Suprema que sea el origen y fundamento de toda norma jurídica, y como consecuencia que esté por encima de todas las normas y las autoridades.

Este principio denominado de Supremacía Constitucional, el cual *“es la base del estado de Derecho, ya que en la Constitución se encuentra el sostén del orden jurídico nacional. Todo el Derecho mexicano tiene su cuna en la Carta Magna y debido a ello, para que los actos de autoridad tengan validez, deben respetar el contenido de la Constitución, con lo cual se hace patente la vigencia de esa norma, como la del propio sistema jurídico nacional.”*³⁹

Dentro de un Estado en el que impere la legalidad no puede existir ninguna ley ni acto de autoridad sobre la constitución, y en caso de que surja alguna violación a ésta, ya sea por ignorancia o por error o cualquier otra causa del órgano de gobierno, es que debe establecerse un sistema o medio de defensa para anular esas transgresiones, esto es, debe existir un medio de control constitucional que pueda invalidarlas.

Lo anterior, en virtud de que la Ley Suprema debe permanecer inviolable, anulando o invalidando las leyes o actos de autoridad que no respeten el principio de supremacía constitucional, ya sea por que son inconstitucionales (la ley o el acto no tiene fundamento o soporte alguno en la Constitución), o anticonstitucionales (son inválidos por contravenir directamente el contenido de la Constitución).

*“El control de la Constitución, llamado también defensa de la Constitución, está representado por los procesos o procedimientos previstos en dicha ley, que tienden a anular los actos de autoridad que contravengan las disposiciones de la misma.”*⁴⁰

Con ello solo queremos poner de manifiesto que efectivamente el poder del Estado al que le corresponde la salvaguarda de la Constitución, es al

³⁹ DEL CASTILLO, del Valle Alberto, Primer Curso e amparo, 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2001. p. 1.

⁴⁰ *Íbidem*, p. 2.

Judicial Federal, así tendríamos un efectivo y verdadero control de la Constitucionalidad, puesto que se anularían las disposiciones normativas que no se ajusten al texto de nuestra Ley Suprema.

Dicha función deberá de llevarse a cabo a través del Poder Judicial de la Federación, puesto que es a éste a quien le corresponde la función de la salvaguarda de la Constitución y con ello igualmente se lograría un control de poderes, respecto de la función del poder legislativo por el judicial, en la que éste último, revisaría la actividad del otro, a través del estudio y análisis de sí las disposiciones que está aprobando se encuentran ajustadas o no al cuerpo y espíritu de la Constitución.

4.5.3. PRONTA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA LEY.

Con la especialización se logra la continuidad en determinado tema, política y plan de trabajo.

Es así, como con la asignación para el Poder Judicial de la Federación de la tarea de la salvaguarda de la interpretación de la Constitución, a través del conocimiento de la acción de inconstitucionalidad, entre otras instituciones jurídicas tendientes al control de la constitucionalidad, es como habrá de lograrse la especialización del conocimiento del tema, logrando así un verdadero tribunal constitucional.

Con la especialización y familiarización del tema, habrá de lograrse una impartición de justicia pronta y expedita, como lo refiere el artículo 17 Constitucional, en lo concerniente al control de la constitucionalidad, puesto que habrá de ser una de las tareas que deba realizar cotidianamente el Poder Judicial de la Federación.

Además, debemos decir, que la continuidad que respecto del tema realicen nuestros tribunales, en materia de control de constitucionalidad, es decir, revisando que nuestras disposiciones legales se ajusten al cuerpo del

texto de la Constitución, habrá de dar eficacia en el manejo de éste tema y con ello, cada vez más habrá de solidificarse el sistema jurídico que nos rige y con ello, actualizarse como derecho positivo el texto que integra nuestra Carta Magna.

4.5.4. VERDADERA FUNCIÓN DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES FEDERALES COMO CONTROLADORES DE PODER.

Ya hemos comentado en el cuerpo del presente trabajo de investigación que en otros países existen Tribunales Constitucionales, los que se encuentran encargados de conocer de cuestiones de control de constitucionalidad, ya sea de forma total, respecto de todo el sistema jurídico del que forman parte, o bien, especializados, de acuerdo a los ámbitos jurisdiccionales de las disposiciones normativas que habrán de analizar, es decir, tribunales constitucionales locales.

En nuestro país, ese tema aún es una ilusión difícil de alcanzar, primero porque no existe un marco jurídico que permita dicha situación, si bien es cierto es posible revisar la constitucionalidad de las disposiciones, lo es bajo una serie de requisitos, a fin de declarar la invalidez de una ley, también es cierto, que debería de anularse la misma, para el caso de que efectivamente no se ajustara al texto de la Constitución y obligar al legislativo a crear una nueva ley en la que se observe lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

De reconocerse la actividad de revisor de la constitucionalidad de las leyes para nuestro Poder Judicial Federal, se lograría un verdadero y efectivo control de constitucionalidad en nuestro sistema jurídico, haciendo con ello firme y sólido nuestro Estado de Derecho y convirtiendo el texto de nuestras leyes en derecho positivo cien por ciento.

Logrando además con todo lo anterior, fortalecer a nuestros tribunales como verdaderos miembros de poder del Estado, como debiera serlo el Poder Judicial, función tan importante como la del Ejecutivo y el Legislativo, controlándose entre ellos, evitando el desmedido poder para alguno de éstos.

Nada nuevo se está aportando en este momento, puesto que así fue como surgió el Estado, porque habría entonces de limitarse y acotarse la función del Poder Judicial, si es por excelencia la función del Estado que revisa y actualiza los supuestos teóricos que crea y visualiza el legislativo y a través del cual se estudia y analiza, si dichos dispositivos se ajustan al cuerpo del sistema jurídico vigente.

Para el caso de que efectivamente se envistiera de poder a nuestros tribunales federales a fin de que éstos se encontraran en aptitud de revisar y analizar la constitucionalidad de los supuestos normativos, se estaría dotando del verdadero poder con el que debe contar, procurando así el control del mismo entre los distintos órganos del Estado que lo ejercen.

4.5.5. CREACIÓN DE TRIBUNALES JUDICIALES ESPECIALIZADOS PARA CONOCER EN PRIMERA INSTANCIA DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Con el presente trabajo de investigación no solamente se está proponiendo que se reconozca interés jurídico a los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad, sino también una serie de reformas que resultarían necesarias a fin de lograrse un mejor control de la constitucionalidad de nuestro sistema jurídico.

Además proponemos que se creen tribunales judiciales especializados para conocer en primera instancia de acciones de inconstitucionalidad; como hemos dicho anteriormente, la especialización da como resultado expedituz y eficiencia, por lo que al crearse tribunales que formen parte del Poder Judicial de la Federación y que deban de conocer exclusivamente de acciones de inconstitucionalidad, habrá de optimizarse la especialización de la materia de control de constitucionalidad, materia de análisis para éstos y con ello impulsar un estado de derecho sólido y positivo.

Habremos de mencionar que así como su momento fue conveniente crear al Tribunal Federal Electoral, a fin de que este se encargara de conocer de conflictos que se dieran en la materia electoral y que en todo caso se guardara la imparcialidad y especialización que los casos ameritaban; ahora bajo el mismo criterio, proponemos que para lograr un verdadero control de constitucionalidad, deberían de crearse tribunales federales especializados para conocer única y exclusivamente de acciones de inconstitucionalidad intentadas en contra de leyes que se propongan contrarias al texto de nuestra Carta Magna.

Así con la especialización habrá de lograrse seguir con un criterio único y evitar con ello la contradicción de los mismos entre quienes habrán de revisar una misma cuestión, pudiendo existir la figura de la acumulación, para los casos en los que hayan sido varias acciones de inconstitucionalidad las intentadas por los gobernados o los diferentes órganos a que se refiérela fracción II del artículo 105 constitucional, que ya se encuentran reconocidos, habiendo de ser una sola la declaratoria de invalidez en su caso o no de la ley cuestionada.

Creándose un tribunal constitucional encargado de vigilar que todos los ordenamientos legales sean acordes con el cuerpo de nuestra Carta Magna, logrando la solidez y positividad de nuestro sistema jurídico.

4.5.6. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE TENGA LUGAR EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS TRIBUNALES JUDICIALES ESPECIALIZADOS QUE CONOZCAN DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CUALES DEBERÁN TENER CONOCIMIENTO EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE LA NACIÓN.

En todo caso y para mayor certeza jurídica de la salvaguarda del Estado de Derecho, podrá conocer en materia de impugnación interpuesta en contra de las determinaciones dictadas por el tribunal federal de control de constitucionalidad, a través del recurso de revisión el Pleno de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano en nuestro sistema jurídico en el Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior se propone así, puesto que efectivamente, seguirá siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien deba tener la última palabra en materia de constitucionalidad de leyes.

Se propone que sea el Pleno de dicho órgano colegiado, a fin de lograr la declaratoria de invalidez a que se refiere la parte final de la fracción II del artículo 105 constitucional y que la misma surta efectos erga omnes.

La propuesta que en general se presenta por los que sustentamos el presente trabajo a fin de lograr una mejor justicia constitucional en nuestro país, dejando de lado el juicio de amparo que se ha vuelto la única opción que tienen los gobernados para intentar combatir una ley que consideran les viola sus garantías individuales otorgadas por la Constitución y que no en todos los casos está al alcance de los mismos, por diversas causas.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un grupo minoritario del poder legislativo, por el Procurador General de la República, o bien por los Partidos Políticos que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral, éstos últimos solo en disposiciones de carácter electoral.

SEGUNDA. En la acción de inconstitucionalidad se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

TERCERA. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde el conocimiento y tramitación de las acciones de inconstitucionalidad, siendo esta la única competente para resolverlas.

CUARTA. La naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional por órgano jurisdiccional, puesto que se tramita como juicio federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

QUINTA. El juicio de amparo contra leyes tiene la naturaleza de un medio de control de la constitucionalidad, porque determina si los ordenamientos secundarios contrarían a nuestra Constitución; sin embargo, su fin primordial es el de defender al individuo en sus garantías individuales y a la Constitución.

SEXTA. La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control de constitucional a través del cual se analiza si una ley de carácter general o bien, un tratado internacional en el que sea parte el Estado Mexicano, se ajustan a lo dispuesto por la Constitución Federal.

SÉPTIMA. A través de la sentencia dictada en un procedimiento de acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno, con la aprobación por lo menos ocho Ministros puede declarar la invalidez de una ley de carácter general o de un tratado internacional en el que el Estado Mexicano sea parte, misma que surtirá efectos erga omnes.

OCTAVA. La acción de inconstitucionalidad tiene la naturaleza de un medio de control de la constitucionalidad y aún cuando su fin primordial es la de defender la Constitución, tiene inconvenientes, porque para que la sentencia de ésta declare la invalidez de la norma o el tratado internacional cuestionados, debe ser aprobada cuando menos por ocho Ministros, cuando el total de éstos es de once.

NOVENA. Actualmente sólo están legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad, un grupo minoritario del poder legislativo que hubiese expedido la ley combatida; el Procurador General de la República, cuando se cuestione una ley de inconstitucional o bien un tratado internacional, en el que sea parte el Estado Mexicano; y excepcionalmente, los Partidos Políticos que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral, tratándose de leyes en materia electoral, en sus respectivas competencias, federal y estatal.

PROPUESTA:

DÉCIMA. Quien sustenta este trabajo de investigación considera que, resulta una necesidad apremiante el reconocimiento de los gobernados para que interpongan acción de inconstitucionalidad, esto con motivo de que en muchos casos, es a éstos a quienes se encuentran dirigidas las leyes o tratados internacionales, los que igualmente deben alegar su constitucionalidad, sin que en ello se ventilen intereses políticos o de alguna otra naturaleza.

DÉCIMA PRIMERA. Se propone la adhesión del inciso g) a la fracción II del artículo 105 Constitucional, en los siguientes términos:

g). Los gobernados que se encuentren en el supuesto jurídico a que se refiere la ley, así como en los supuestos a que hagan referencia los tratados internacionales en los que sea parte el Estado Mexicano.”

DÉCIMA SEGUNDA. De adherirse el inciso g) a la fracción II del artículo 105 Constitucional, que se propone, se estaría legitimando a los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad, de leyes o tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, ello derivado de que es a éstos a quienes están dirigidas dichas disposiciones, buscando con ello un verdadero control de constitucionalidad.

DÉCIMA TERCERA. Dado que la acción de inconstitucionalidad prevé que a través de su sentencia una ley o tratado internacional, sea declarado inválido, surtiendo efectos frente a todos, de reconocerse a los gobernados su legitimación para interponerla, éstos tendrán acceso a dicho beneficio, haciéndolo valer.

DÉCIMA CUARTA. De reconocerse la legitimación de los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad, se evitaría el tedioso trámite de amparos contra leyes para que sean declaradas inconstitucionales, logrando

con ello un mejor manejo de la administración de recursos para el Poder Judicial de la Federación.

DÉCIMA QUINTA. De reconocerse la legitimación de los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad, se obligaría a nuestros legisladores a que elaboraran leyes acordes con nuestra Constitución Federal, logrando con ello, la especialización en materia legislativa.

DÉCIMA SEXTA. De reconocerse la legitimación de los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, efectivamente tendría la función de Tribunal Constitucional.

DÉCIMA SÉPTIMA. El beneficio que trae consigo la especialización, es la expeditéz, por lo que de reconocerse la legitimación de los gobernados para interponer la acción de inconstitucionalidad, podrían incluso crearse tribunales judiciales especializados para conocer en primera instancia de dichas acciones, hábiles en la materia de control constitucional.

DÉCIMA OCTAVA. De ser posible lo anterior incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podría conocer respecto de la procedencia del recurso de revisión que tuviera lugar en contra de las resoluciones dictadas por los tribunales judiciales especializados que conocieran de acciones de inconstitucionalidad de las cuales se tuviera que pronunciar el Pleno de ésta.

BIBLIOGRAFÍA.

I. LIBROS.

BALZATAR, Robles Germán Eduardo. Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, Angel Editor, México, 2002.

BARRAGAN, Barragán José. La Primera Ley de Amparo de 1861. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987.

BRAGE, Camazano Joaquín. La Acción de Inconstitucionalidad, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª reimpresión, México, 2000.

BURGOA, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, 14ª ed. actualizada.

----- El Juicio de Amparo, México, Porrúa S.A. de C.V., México, 1999, 35d. ed.

CAPPELETTI, Mauro. La Justicia Constitucional, UNAM, México, 1987.

CARPIZO, Macgregor Jorge, Derecho Constitucional II Requisitoria Constitucional, en Estudios Constitucionales, UNAM,-III, México, 1983.

CASTILLO, Del Valle Alberto Del, Defensa Jurídica de la Constitución en México, Derecho Procesal Constitucional Mexicano, Educación Cumorah, Asociación Civil, 3ª ed., México, 2004.

----- Primer Curso de amparo, 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2001.

CASTRO, y Castro Juventino V. Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional. Volumen 1. Oxford, México, 2002.

----- Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, Volumen 2, Oxford, México, 2002.

----- El Artículo 105 Constitucional. Porrúa, S.A., México, 2002.

COVIAN, Andrade Miguel. El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C. México, 2001.

----- Teoría Constitucional, Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V., México, 2000.

FIX, Zamudio Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derecho Humanos, 1ª reimpresión de la 1ª ed., México, 1997.

GARCIA, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, S.A., 46 ed. Reimpresión, México, 1994.

GIL, Rendón Raymundo, El Ombudsman y los Derechos Humanos, Derecho Procesal Constitucional, Tomo II, Coordinador Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Tomo II, Porrúa S.A. de C.V., México, 2001.

GÓNGORA, Pimentel Genaro David, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 6a. ed., actualizada, Porrúa, México, 1997.

GONZÁLEZ, Pérez Jesús, Derecho Procesal Constitucional, UNAM, México, 1995.

HERRERA, y Lasso Manuel. Estudios Constitucionales, Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho (Segunda Serie), Jus, citado por Rafael Estrada Sámano, Control Preventivo, México, 1964.

MARTINEZ, Sospedra Manuel. Derecho Constitucional Español, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, España, 1995.

MEADOR, Danil John. Los tribunales de Estados Unidos, Pereznieto Editores, México, 1995.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. México, Pax-México, 1983.

NORIEGA, Cantú Alfonso. Lecciones de Amparo, Porrúa S.A., México, 1993, 2ª ed.

RECASÉNS, Siches Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1970.

REYES, Reyes Pablo Enrique, La Acción de Inconstitucionalidad, Oxford, México, 2000.

SOBERANES, Fernández José Luis, Historia del Derecho Mexicano, 3a. ed., Porrúa S.A., México, 1995.

TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. ed., Porrúa, S.A., México, 1992.

----- Leyes Fundamentales de México 1808-1995, 19a. ed., act., Porrúa S.A., México.

VARIOS. La Constitución y su Defensa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.

VARIOS. Manual del Juicio de Amparo, Themis - Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001, 16 reimpresión de la 2ª ed.

VARIOS. Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional, 1940-1965, México, UNAM.

II. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

BOBBIO, Norberto, El Tiempo de los Derechos, Editorial Sistema, Madrid, España, 1990.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. 21ª Edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1989.

CARRASCO, Iriarte Hugo. Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales. Colección de Derecho Fiscal. IURE Editores, S.A. de C.V., UNAM. México, D.F. 2002.

Diccionario de la Lengua Española Esencial. Larousse. Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 2002.

Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos. Grupo Editorial Océano. Barcelona, España. 1992.

GARRONE, José Alberto, Diccionario Jurídico. Tomo III, 2ª edición, Editorial Abeledo – Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1994.

PINA, Vara Rafael de. Diccionario de Derecho, Porrúa S.A., México, 1989, 16ª. ed.

RODRÍGUEZ, Y Rodríguez Jesús, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México - Porrúa, S.A., México, 1992.

III. LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, S.A. de C.V., México, 150a. ed., 2005.

Ley de Amparo, Agenda de Amparo 2005, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2005.

Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, Agenda de Amparo 2005, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2005.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Ediciones Delma, México, 2005.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Agenda de Amparo, ISEF, empresa líder, México, 2005.

IV. JURISPRUDENCIA.

IUS 2006. Mapa. Sitio de la Red de la página del Poder Judicial de la Federación.

V. HEMEOGRAFIA.

FIX, Fierro Héctor, La Reforma Judicial de 1994 y las Acciones de Inconstitucionalidad en ARS IURIS, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, Reforma Judicial, vol. 13, México, 1995.

SOBERANES, Fernández José Luis. "Para Completar la Reforma Judicial", en Revista del Senado de la República, LXI Legislatura, vol. 2 núm. 3, abril - junio de 1996. México.

----- La Reforma Judicial de 1994. en la Crónica Legislativa, Órgano de Difusión de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, año IV, Nueva Época, número 2, Abril- Mayo de 1995.

VENEGAS, Trejo Francisco, Sistemas de Control Constitucional, Publicación de la Procuraduría General de la República con motivo del Foro llevado a cabo en 1975, respecto del sistema de control constitucional impartido por los Tribunales

de la República Mexicana, realizado por la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, México, 1975.

ZALDÍVAR, Lelo de Larrea Arturo. El Juicio de Amparo a la Luz de la Moderna Justicia Constitucional, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, vol. 15, México, 1991.

VI. DOCUMENTAL.

Iniciativa de Reformas a Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por los coordinadores de los grupos Parlamentarios representados en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados 125 de agosto de 1995, México, 1995.

Iniciativa de reformas a Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el entonces Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República, México, 1994.