



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN**

**“INTERPRETACION JURIDICA DE LOS PARRAFOS CUARTO,  
QUINTO, SEXTO Y SEPTIMO DEL ARTICULO 18 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS EN CUANTO A SU CARACTER DE APLICACION”**

## **TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**CESAR FERNANDO URBINA LOPEZ**

**ASESOR: LIC. RAUL CHAVEZ CASTILLO**

**JUNIO 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

Primeramente a Dios, con quien por siempre contaré, por ser mi más íntimo amigo, mi fortaleza y apoyo en todo momento.

A mi mamá y hermano quienes incesantemente me ha alentado e inspirado a superarme, pero sobretodo, a compartir los mejores momentos de su vida, gracias por su amor, ayuda y comprensión

A la Magistrada de Circuito y Doctora en Derecho Lilia Mónica López Benítez quien desinteresadamente, brindó su ayuda para la elaboración del presente trabajo profesional.

Al Licenciado Raúl Chávez Castillo, por su orientación, ayuda y entrega.

## **CAPITULADO**

# **“INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LOS PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO A SU CARÁCTER DE APLICACIÓN”**

OBJETIVO  
INTRODUCCIÓN

## **CAPÍTULO I**

### **AMPARO CONTRA LEYES**

1. La norma jurídica - - - - -	5
2. Supremacía constitucional - - - - -	6
3. Control de constitucionalidad y medios de control constitucionales - - - - -	13
4. El juicio de amparo como medio de impugnación contra leyes - - - - -	23

## **CAPÍTULO II**

### **EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES**

1. Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas - - - - -	27
2. Amparo indirecto contra leyes - - - - -	32
3. Primer acto de aplicación - - - - -	47

## **CAPÍTULO III.**

### **EL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL**

1. Justicia de menores y reforma al artículo 18 constitucional - - - - -	56
2. Exposición de motivos - - - - -	81
3. Análisis comparativo de la reforma - - - - -	89

## **CAPÍTULO IV**

### **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

1.- Naturaleza Jurídica - - - - -	107
2. Criterios discrepantes - - - - -	109
3. Carácter de aplicación - - - - -	113
1. CONCLUSIÓN - - - - -	119
2. PROPUESTA - - - - -	121
3. BIBLIOGRAFÍA - - - - -	123

## **OBJETIVO.**

Demostrar que algunos órganos colegiados de un mismo circuito al resolver un recurso de revisión adoptan criterios discrepantes en relación al carácter autoaplicativo o heteroaplicativo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referentes a la reforma al párrafo cuarto y adición del quinto, sexto y séptimo, no obstante de tratarse de cuestiones jurídicas esencialmente iguales.

## INTRODUCCIÓN.

### **“INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LOS PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO A SU CARÁCTER DE APLICACIÓN”**

Dada la importancia y trascendencia de la interpretación de la norma jurídica que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito realizan en su labor cotidiana, resulta necesario unificar los criterios, pues al discrepar sus opiniones en cuestiones jurídicas similares se genera incertidumbre respecto a la manera en que el juzgador debe interpretar la ley al momento de su aplicación.

Ejemplo de ello es la interpretación de la reforma constitucional relativa al párrafo cuarto y la adición de los párrafos quinto, sexto y séptimo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde órganos jurisdiccionales de un mismo circuito adoptaron criterios discordantes en cuanto al carácter aplicativo del precepto y párrafos aludidos, ocasionando inseguridad jurídica respecto a la manera en que el juzgador debe aplicarla, pues mientras que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito considera que se trata de una norma de carácter autoaplicativo y no requiere de un acto posterior de aplicación para que los menores se encuentren en los supuestos de la norma, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito considera es de carácter heteroaplicativo, requiriéndose de un acto de aplicación concreto para que exista un perjuicio.



## **CAPITULO I**

### **AMPARO CONTRA LEYES.**

#### **1. La norma jurídica**

El estudio de un sistema jurídico determinado, comienza a partir del conjunto de normas que determinan su estructura, así como la actuación de los órganos impartidores de justicia y los destinatarios.

Se denomina norma, a la regla u ordenación del comportamiento humano dictado por la autoridad competente del caso, con un criterio de valor, generadora de derecho y obligaciones, y cuyo incumplimiento trae aparejada una sanción.

La base de distinción entre gobernantes y gobernados radica, esencialmente en quien detente la facultad para ordenar a otros válidamente que se comporten de determinada manera, pues son ellos quienes son los creadores de la norma y punto de partida para la concepción del Estado.

Las normas convencionalmente se clasifican en jurídicas, sociales, religiosas y morales, pero entre éstas existe una característica fundamental que permite diferenciarlas unas de otras; así pues, la peculiaridad de las normas jurídicas se distinguen por tener un carácter heterónomo (destinatarios a quien va dirigida y cuya conducta se pretende regular); bilateral (relación de por lo menos dos personas atribuyendo a una de ellas la facultad de exigir el cumplimiento del comportamiento exigido por la norma); coercible (exigible por medio de sanciones tangibles e inclusive a

través del uso de la fuerza social organizada, también llamada fuerza pública) y externas (regulan el comportamiento externo de las personas y no así sus los aspectos íntimos de la humanidad, como sus sentimientos y pensamientos, sino únicamente en la medida en que éstos se materializan).

Los principios de organización para la creación de la norma están determinados a partir de puntos básicos para su elaboración, es así, que criterios como la creación, mandamiento y derogación de las normas integrantes del sistema, conjugadas con la actuación de los órganos públicos para desempeñar la función de crear y aplicar la norma dirigida a los destinatarios del sistema jurídico en general, constituyen la estructura del sistema jurídico, denominado también constitución, nombre que igualmente recibe el documento en el cual se hacen constar estos principios, que son base para la creación de normas que deriven de ella.

## **2. Supremacía constitucional.**

Ante la pluralidad de normas que comprende un mismo sistema, es necesario establecer criterios que permitan su estudio de manera práctica, toda vez que las normas jurídicas propias de cada Estado, se encuentran relacionadas, ordenadas y sistematizadas en un mismo ordenamiento jurídico.

Lo anterior, nos lleva a la necesidad de diferenciar la jerarquía que existe entre las normas, ya que algunas se consideran superiores a otras, revelando así que ciertos ordenamientos se encuentran ordenados en una posición jerárquicamente inferior, limitados por ordenamientos superiores, o como lo explica García Becerra, “La

estructura escalonada y piramidal del orden jurídico a que se refiere Kelsen, se puede apreciar claramente en el sistema jurídico mexicano, en el que existe una subordinación de las normas jurídicas secundarias a la Constitución General de la República”<sup>1</sup>, es así que el numeral 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el denominado principio de supremacía constitucional, el cual a la letra expone lo siguiente:

*Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

De la transcripción del precepto anteriormente citado, se desprende la jerarquía de normas con que cuenta nuestro sistema jurídico, el cual se establece de la siguiente manera:

En primer plano se ubica la Constitución como norma suprema; posteriormente, en un nivel inferior y en la competencia de las autoridades federales se posicionan los tratados internacionales y, luego de éstos las leyes ordinarias, para seguir en el último nivel en el ámbito de la competencia federal, las normas individualizadas como las sentencias y los actos jurídicos concretos como los contratos.

---

<sup>1</sup> García Becerra, José Antonio. Los Medios de Control Constitucional en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Página 1

Asimismo y siguiendo el mismo orden pero en el ámbito de la competencia local, inmediatamente después de la Constitución Federal se ubican las facultades reservadas a las entidades federativas (constituciones locales), siguiendo después las leyes ordinarias y locales para finalizar con las normas individuales en su carácter local.

No debe perderse de vista que todo lo anteriormente señalado corre a cargo de seres humanos falibles por naturaleza, lo que significa fallos en la realización del desarrollo de los principios constitucionales, así como en la elaboración de normas secundarias, traduciéndose en violaciones a disposiciones constitucionales.

Lo aludido anteriormente deriva en la necesidad de crear diversas formas de ajustar y asegurar los límites y requisitos para que las personas sujetas al texto constitucional se sometan a éste, creándose medios de control constitucional que tienen por objeto la reparación, reintegración o reintegración del orden constitucional infringido por los propios órganos de poder.

Por medios de control constitucionales podemos entender los instrumentos a través de los cuales se busca mantener y defender el orden creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como asegurar que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado, ajusten su actuar a lo establecido por los principios, límites y disposiciones constitucionales; entre ellos se encuentran el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral y la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero debido al tema que abordaremos en capítulos precedentes, resulta innecesario tratar lo relativo a los dos temas citados en último término.

Desde un punto de vista particular, la denominación que se hace de medios de control constitucionales es incorrecta, toda vez que implica que el objeto de control es la propia constitución, sin embargo, no debe perderse de vista que ésta es el elemento originario y fundamental del sistema jurídico, es por ello que no puede ser objeto de control pues en caso de existir incompatibilidad entre algunos de sus preceptos, deben interpretarse de manera armónica.

Apoya lo anterior el criterio sustentado por la Segunda Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro y texto siguiente:

***“AGRARIO. ARTÍCULOS 27, FRACCION XIV, Y 103 CONSTITUCIONALES, COEXISTENCIA NORMATIVA DE LOS.*** *El artículo 27, fracción XIV, de la Constitución Política de la República no está en contraposición con el artículo 103 de la misma, en virtud de que los preceptos de un ordenamiento legal deben interpretarse en el sentido de que no se contradigan; y a fin de establecer su verdadero sentido y alcance, esa interpretación debe ser armónicamente relacionada con las demás disposiciones del mismo ordenamiento; puesto que la única norma que no puede ser inconstitucional es la propia Constitución, como el artículo 27 constitucional contiene, entre otros, los principios relativos a resolver el problema agrario del país, puede señalar restricciones a la procedencia del juicio de amparo, a fin de solucionar el problema indicado.”<sup>2</sup>*

Asimismo, el proceso de reforma constitucional no está comprendido en las hipótesis de procedencia del juicio de garantías, porque no encuadra en la fracción II ni en la fracción III de los ordinales 103 constitucional y 1 de la Ley de Amparo, aunado a que no existe invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados; tampoco está comprendido en la fracción I de los referidos preceptos debido a que para que un

---

<sup>2</sup>, Semanario Judicial de la Federación, tesis aislada, página 11, Séptima Época, 205-216, Tercera Parte.

juicio fuera procedente en términos de la fracción mencionada, sería preciso que el término “leyes”, a que aluden tales disposiciones, comprendiera a la Constitución, lo que es inaceptable, ya que el juicio de garantías es el medio de defensa más eficaz de la Constitución, por lo cual no es dable pretender utilizar ese medio de defensa para reclamar y destruir a la Constitución.

Sirve de sustento el criterio que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en el sentido de afirmar que la Carta Magna no puede ser objeto de control jurisdiccional, condición que también se extiende a su proceso de modificación o reforma en virtud de ser atribuibles al Poder Constituyente Permanente, lo cual se aprecia en la jurisprudencia del rubro y texto siguiente:

**“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.** *De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.”<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Septiembre de 2002, tesis, Tesis: P./J. 39/2002, página 1136, Novena Época.

De lo anterior podemos advertir, que el objetivo del control de la constitucionalidad es la conducta que los sujetos de derecho de un sistema creado por la propia Constitución deben observar, así como los efectos que en el cumplimiento de las normas ordinarias y tratados internacionales hasta las normas individualizadas producen, apreciándose así que los destinatarios de la norma lo son tanto los gobernantes como los gobernados, pues no se pasa por alto que no sólo los tribunales que resuelven los conflictos entre particulares deben ajustarse a ciertos principios y reglas fundamentales que no deben ser rebasados, sino toda autoridad del Estado para lo cual se optó en asentarlos en documentos a los que se nominan también constitución, en la que se define la distribución básica de competencia de los diferentes órganos de autoridad, como los derechos fundamentales que la misma confiere a los gobernados (garantías individuales)

Asimismo, el juicio de amparo ha sido concebido para enjuiciar los actos de los tres poderes constituidos, entendiéndose que cuando esos actos reciben el nombre o la calificación de leyes se refieren a reglas de conducta generales, abstractas e impersonales que provienen de los Poderes Legislativo Federal, Estatales o del Distrito Federal o, en su caso, del Presidente de la República o de los gobernadores tratándose de reglamentos asimilables a aquéllas; de ahí que el objeto de la acción de amparo es ceñir al legislador ordinario y a los poderes ejecutivo y judicial a las previsiones constitucionales, sin juzgar otros actos que realicen órganos o entidades distintas de orden constitucional.

Por lo anterior, "...puede afirmarse que por encima de todo, la Constitución; por sobre la Constitución, nada. Rige, pues, como Ley Fundamenta, Ley Básica, la

---

Constitución, que para su defensa crea el amparo, Por esta razón es la Constitución es fuente y meta del juicio constitucional, porque lo estructura para su propia defensa”<sup>4</sup>

No deben confundirse los conceptos de “*Constitución*” y “*ley*”, aquella es el conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social; mientras que la segunda es el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia constitución.

La “*Constitución*” y la “*ley*”, sea ésta federal y local, se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria cuando ésta se encuentra en contravención con aquella; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del poder constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor también llamado constituyente permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos; y por lo que se refiere a su contenido, la Constitución señala originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos.

Ahora bien, no es suficiente que la Constitución establezca los principios que las autoridades deban hacer respetar, pues para ello se crearon medios de control constitucionales con el objetivo de garantizar el respeto y cumplimiento de la norma, haciendo posible la anulación de los actos o conductas que se consideren violatorios de garantías, dando origen al juicio de amparo como medio de control contra actos de autoridades en función del interés jurídico de los particulares, con la finalidad de

---

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, Editorial Themis, S.A. de C.V., Vigésima Séptima reimpresión a la Segunda Edición, México 2007, p 32.

preservar los derechos subjetivos públicos de quienes no se ostentan como órganos en función del Estado.

Lo anterior, sin pasar por alto que la propia Constitución establece la posibilidad de que entre los Estados miembros de la federación existiera conflicto por afectaciones entre sus esferas de competencia o bien, por un acto concreto o una disposición de carácter general, situaciones que, como lo he mencionado, inciden en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, originándose así las *controversias constitucionales* como medio de control de la constitucionalidad

Asimismo, cabe la posibilidad de que se denuncie la posible contradicción de normas de carácter general –ley, decreto o reglamento- o tratado internacional por una parte y la Constitución por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o tratado internacional para que prevalezcan los mandatos internacionales (acciones de inconstitucionalidad).

De conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden las causas por las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá de las hipótesis en las que exista controversia constitucional, así como de las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere dicho numeral, de las que se aprecia que a diferencia del juicio de amparo y el derecho procesal, los únicos legitimados para hacer valer los referidos medios de control constitucional serán exclusivamente los órganos público.

### **3. Control de constitucionalidad y medios de control constitucionales**

El juicio de amparo es el medio protector por excelencia de las garantías individuales contra leyes o actos concretos de autoridad y tiene como objetivo

determinar si tales normas o actos violan o no derechos fundamentales previstos en la Constitución a favor de los gobernados.

Desde la creación del juicio de amparo en el Acta de Reformas Constitucionales de 1847 hasta la reglamentación de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1935 en la Ley de Amparo vigente, el juicio de amparo ha tenido una evolución importante dentro del sistema jurídico mexicano, un ejemplo son los múltiples ordenamientos a través de los cuales ha sido regulado, propiciando numerosas obras que se han ocupado de analizar a profundidad las características generales, procedencia y tramitación del juicio de amparo, tanto directo como indirecto, lo que en el caso es irrelevante para el presente trabajo de investigación, pues sólo se abordará el estudio de aspectos característicos de la impugnación de leyes o normas generales.

Del estudio dogmático del juicio constitucional, se aprecia que puede tramitarse en dos vías, a saber, el juicio de amparo indirecto y el amparo directo o biinstancial.

El juicio de amparo indirecto es competencia de los Juzgados de Distrito y en algunos casos de los tribunales unitarios de circuito, su objeto puede ser el estudio de una norma general como un acto concreto de autoridad; por su parte, el juicio de amparo directo es resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito y en algunos casos, por la importancia del asunto, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instituyéndose para analizar la constitucionalidad de las sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio dictados por los tribunales federales como locales, pudiendo incluso establecerse en contra de normas generales que se hubieran aplicado en la sentencia o resolución reclamada, aunque tales normas no constituyan

el acto reclamado en sí y sin la necesidad de llamar a juicio a las autoridades que las hubiesen emitido.

Lo anterior, sin dejar de precisar que la naturaleza jurídica del juicio de amparo estriba en la necesidad de que antes de su presentación deba existir una afectación en la esfera jurídica, pues el objetivo de la creación de tal medio de defensa, es la protección de los derechos fundamentales de todo individuo que no tenga la categoría de gobernante.

Así pues, el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la competencia que los tribunales federales tienen para conocer de los supuestos por los cuales es factible presentar el juicio de amparo, que a la letra expone lo siguiente:

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

*I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.*

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

Ahora bien, por lo que respecta al concepto de *acto de autoridad* y *autoridad responsable*, podemos decir que el primero de ellos se identifica como “la manifestación de la voluntad del Estado, expresada por conducto de alguno de sus órganos, que es unilateral, imperativa y coercible”<sup>5</sup>; o bien, “hecho intencional positivo o

---

<sup>5</sup> Baltazar Robles, Germán E. *El juicio de Amparo Contra Leyes*. Editorial Ángel Editor, Primera Edición, México 2004, p 30.

negativo, realizado por una autoridad del Estado, de facto o de jure, con facultades de decisión o de ejecución o de ambas, que produce afectación en situaciones generales y abstractas o particulares y concretas, que tiene como característica ser imperativo, unilateral y coercitivo”,<sup>6</sup> en tanto que para el segundo como “la autoridad responsable que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”<sup>7</sup> lo que se complementa con el contenido del numeral 11 de la Ley de Amparo el cual señala lo que a continuación se transcribe:

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

Robustece lo anterior, el criterio sustentando por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la tesis de rubro y texto siguiente:

**“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS CAJEROS DE LAS TESORERÍAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE RECIBEN EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL, PUES SU ACTUACIÓN NO CREA, MODIFICA O EXTINGUE SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTEN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.** Si la parte quejosa reclama la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León y la Ley del Catastro de ese Estado, vigentes en el año dos mil dos, que prevén la mecánica del impuesto predial con motivo de la autoaplicación de dichas normas a través del pago del tributo recibido por los cajeros de las tesorerías municipales en el Estado, sin que se impugne dicha recepción por vicios propios, debe decirse que en tal caso los cajeros no adquieren la calidad de autoridad responsable y, consecuentemente, es improcedente el juicio de garantías promovido en su contra por dicha recepción, de conformidad con lo dispuesto en el

---

<sup>6</sup> Chávez Castillo, Raúl. Breve Diccionario de Amparo. Primera Edición, Editorial Porrúa, Mexico 2005, p2

<sup>7</sup> Díez Quintana, Juan Antonio. 181 Preguntas y Respuestas Sobre el Juicio de Amparo... y algunas más (sumario del juicio de amparo) Editorial PAC, México 2007.

*artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en el artículo 11 de la propia ley, toda vez que para efectos del juicio de amparo una autoridad responsable es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto unilateral que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni al consenso de la voluntad del afectado; y en el caso, el artículo 21 bis-13 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, vigente en el año dos mil dos, prevé que el pago del impuesto predial debe efectuarse en la oficina recaudadora municipal correspondiente o en los lugares que la tesorería municipal determine, lo cual conlleva a considerar que propiamente los cajeros de las tesorerías municipales tienen a su cargo solamente la realización del acto material atinente a la recepción o toma de caudales que se les entregan y, en su caso, su entrega o puesta en manos o poder de otros, tan es así, que el pago de la citada contribución puede realizarse tanto en la oficina recaudadora que corresponda como en los lugares que la tesorería municipal correspondiente determine. De ahí que la recepción del pago del impuesto predial por parte del cajero no sea determinante para considerar que tiene el carácter de autoridad responsable, dado que su actuación no constituye un acto imperativo, unilateral y/o coercitivo que por sí afecte al causante, pues se limita a la mera recepción de la contribución. Por tanto, la recepción que del pago del impuesto predial realicen los cajeros citados no es un acto por medio del cual se crean, modifican o extinguen situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular, determinada e imperativa, pues desempeña un acto meramente material de recepción del impuesto predial de manos del contribuyente o de quien pague en su nombre.”<sup>8</sup>*

Por otra parte, es importante precisar qué es lo que se entiende por ley general, pues como se ha mencionado anteriormente, el juicio de amparo es procedente contra leyes de carácter general, siempre y cuando éstas causen perjuicio al quejoso, pues de

---

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Abril de 2008, Tesis: IV.2o.A. J/6, página 1274, Novena Época.

lo contrario, se desecharía la demanda en virtud de actualizarse una causal de improcedencia prevista en la fracción V del numeral 73 de la Ley de Amparo; por lo tanto, con la finalidad de mencionar cuáles son las características de una ley general, es menester precisar que debe cumplir con ciertos requisitos, pues desde el punto de vista material, una ley es abstracta e impersonal, establece derechos y obligaciones, y señala los supuestos que los generen y las consecuencias de su observancia e inobservancia, sin dejar de aclarar que la generalidad de una ley implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba emplearse cuantas veces se dé el supuesto previsto sin distinción de persona.

Lo anterior se sustenta con el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro y texto siguiente:

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

*que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.”<sup>9</sup>*

Entre las normas de carácter general se ubican los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y uno o varios Estados o una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, los cuales forman parte del sistema jurídico mexicano, pues son celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado y su ubicación jerárquica es inferior al texto constitucional, lo anterior, de acuerdo con el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis: de rubro y texto siguiente:

**“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** *La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes*

---

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 23/99, página 256, Novena Época.

*generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional"*<sup>10</sup>.

Por otra parte, los reglamentos también constituyen normas generales expedidas por el Poder Ejecutivo pues de conformidad con el numeral 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República cuenta con las facultades para expedir disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Asimismo, la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y subordinación jerárquica, que el Presidente de la República como los Gobernadores de los Estados en sus propias competencias deben acatar, pues el primero encuentra su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta la aparición en las constituciones modernas, justificándose en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (libertad y propiedad ) prohibiendo al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del

---

<sup>10</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, página 6, Novena Época.

congreso, mientras que el principio de subordinación a la ley implica afirmar que las disposiciones reglamentarias no pueden alterar o modificar el contenido de una ley; tales principios han sido reconocidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio jurisprudencial:

**“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla*

*a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.”<sup>11</sup>*

No resulta inútil recordar la afirmación que del carácter comparativo entre normas constitucionales y normas legales ordinarias se ha hecho, en el sentido de corresponder a las primeras un grado jerárquico superior, pues como se desprende del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la supremacía constitucional respecto de las leyes del Congreso derivan de la circunstancia de que las leyes secundarias emanan de ella, por lo que no deben contradecir el texto constitucional ni mucho menos lo establecido en leyes federales; sin embargo, cabe la posibilidad de transgredir dicha obligación haciendo necesario obtener la efectividad que el texto constitucional menciona respecto a la Supremacía Constitucional, lo cual se consigue a través del juicio de amparo previsto en los numerales 103 y 107 constitucionales.

Sustenta lo anterior el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro y texto siguiente:

**“AMPARO CONTRA LEYES. NO COMPRENDE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE INTEGRAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ALCANCES DEL SUPUESTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 103, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 1o., FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO).** *El juicio de amparo contra leyes no comprende la impugnación de los preceptos que integran la Constitución Federal, pues dicho juicio no es un mecanismo establecido por el Constituyente para cuestionar una norma constitucional, sino sólo las disposiciones*

---

<sup>11</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV mayo de 2007, Tesis: P./J. 30/2007, página 1515, Novena Época.

*legales secundarias que de ella emanan, así como los demás actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aserto que se corrobora con el contenido de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, 11 y 114, fracción I, de la Ley de Amparo. Lo anterior porque si bien es cierto que los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, establecen la procedencia del juicio de amparo contra leyes, al disponer que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, también lo es que debe distinguirse entre las leyes que son resultado de la actuación de las autoridades constituidas dentro del margen de sus facultades constitucionales y aquellas de rango constitucional que provienen del Poder Constituyente o reformador de la Constitución como órgano complejo, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, las primeras con base en los procedimientos y facultades contenidas en los artículos 71 a 73 de la Carta Magna y las segundas, conforme al procedimiento y las facultades conferidas al Órgano Revisor de la Ley Fundamental, por el artículo 135 de esta última. Esto es, en los citados artículos 103 y 1o., únicamente se consagra la procedencia del juicio de garantías en contra de leyes secundarias, entendidas como aquellas que resultan de la actuación del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de los demás órganos constituidos encargados del ejercicio ordinario de la función legislativa y en contra de actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”<sup>12</sup>*

#### **4. El juicio de amparo como medio de impugnación contra leyes**

Por amparo contra leyes entenderemos, el juicio en el cual el acto reclamado lo constituye una ley, reglamento o tratado internacional (normas generales) independientemente de que a su vez se reclame un acto de aplicación, para lo cual, el juicio de amparo indirecto resulta ser el medio idóneo para resolver lo conducente; sin

---

<sup>12</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Agosto de 2000., Tesis: P. CXV/2000, página 101, Novena Época.

embargo, en el amparo directo también es factible que se planté la problemática de inconstitucionalidad de normas generales, pues aunque no se señale como acto reclamado destacado, puesto que la naturaleza del juicio de amparo uniinstancial está encaminado a dirimir sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin a un juicio, sí es posible que del estudio de los conceptos de violación puedan analizarse las violación a las normas generales en que se hubieran apoyado tales resoluciones.

Lo anterior es congruente con lo establecido en el párrafo IV del numeral 166 de la Ley de Amparo el cual expresa lo siguiente:

*“Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: ...”*

*... IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.”*

*Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;*

Así como el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2ª./J.18/19 de rubro y texto siguiente:

**“VIOLACIONES PROCESALES. PARA RECLAMARLAS EN AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO, DEBEN AFECTAR LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO Y**

**TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO.** *Conforme a lo que establece el artículo 158 de la ley reglamentaria de los preceptos 103 y 107 constitucionales, cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio. Esta hipótesis implica que cuando el acto dentro del juicio tenga la característica de imposible reparación, será procedente el juicio de amparo indirecto conforme al supuesto previsto en el artículo 114, fracción I, de la ley de la materia. Asimismo, que si se trata de un acto dentro de juicio, como acto de aplicación de una ley, tratado internacional o reglamento, para ser examinable en el juicio de amparo directo, debe incidir en la afectación a las defensas del quejoso y trascender al resultado del fallo, porque del análisis armónico y sistemático de lo dispuesto en los artículos 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo se observa que debe precisarse con claridad en qué consiste el acto de aplicación, en su caso cuál es el precepto o preceptos aplicados, y deben expresarse los conceptos de violación relativos, a fin de que el Tribunal Colegiado pueda calificar esa constitucionalidad en la parte considerativa de la sentencia. Pero, para que proceda el análisis de la constitucionalidad de la ley, tratado internacional o reglamento, con motivo de su aplicación en un acto dentro de juicio, es preciso que éste constituya una violación procesal que afecte las defensas del quejoso y trascienda al resultado del fallo, porque los actos dentro de juicio que no son de imposible reparación y no tengan como consecuencia directa e inmediata la afectación de las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo, no causan perjuicio jurídico que legitime para provocar que se califique la constitucionalidad de la ley, porque finalmente lo que le causa agravio es lo resuelto en la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio. Lo anterior es congruente con el objeto del juicio de amparo directo, pues una ejecutoria que conceda el amparo anula la sentencia, el laudo o la resolución que puso fin al juicio o bien ordena la reposición del procedimiento a partir del acto procesal que produjo la afectación a las defensas del quejoso y trascendió al resultado del fallo.”<sup>13</sup>*

---

<sup>13</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Marzo de 1999., Tesis: 2a./J. 18/99, página 300, Novena Época.

Como lo he afirmado anteriormente, el amparo es el medio de control constitucional encaminado a regular no sólo actos de autoridad sino también leyes, sin tener limitación alguna frente a los actos emanados del Poder Legislativo tanto federal como local, dejando sin efecto la ley o leyes consideradas inconstitucionales, pero limitándose a proteger a quien recurrió al amparo contra la ley, la cual no se deroga, sino únicamente deja de tener efectos frente al gobernado que ejerció la acción constitucional, toda vez que lo contrario, suscitaría la idea errónea de afirmar que el derecho que tienen los tribunales a declarar nulos los actos legislativos, con el argumento en que éstos son inconstitucionales implicaría la superioridad del Poder Judicial frente a los restantes poderes; por tanto, el amparo contra leyes es una institución que opera únicamente como medio por el cual los actos de autoridad quedan sin efectos.

Ahora bien, para que mediante el juicio de amparo contra leyes los gobernados puedan impugnar una ley considerada como inconstitucional, es necesario que previamente a ello exista un acto aplicativo, derivando así en la necesidad de establecer el momento en el cual la ley produce efectos negativos en su contra, pues para ello es indispensable que el sujeto de derecho a quien está dirigida la ley se adecue a cierta hipótesis legal, de lo contrario no ocasionaría perjuicio alguno, es así, que algunas leyes denominadas autoaplicativas puedan ser impugnadas desde antes de que se produzca el primer acto de aplicación porque ya causan agravio personal y directo, mientras que otras leyes denominadas heteroaplicativas no causan agravio personal y directo hasta en tanto no surja el primer acto de aplicación.

## CAPITULO II

### EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES

#### 1. Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas

Una vez hechas las manifestaciones expresadas en el capítulo anterior, es preciso analizar qué se entiende por leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

El término “auto”, de origen griego, es un elemento compositivo que forma algunas expresiones españolas con el significado de “*propio o uno mismo*”<sup>14</sup>; de esta manera, cuando denominamos autoaplicativas a algunas leyes, hacemos referencia a la circunstancia de que los efectos jurídicos que la ley produce en la esfera jurídica de algunos de sus destinatarios, se produce desde el momento en que inicia la vigencia de las normas en ella contenida, sin requerir un acto intermedio de aplicación; por tanto, los deberes jurídicos que las normas o leyes imponen a sus destinatarios pueden afectar sus garantías o derechos derivados de éstas, en tal situación, es procedente recurrir al amparo si la ley, a juicio del quejoso, es violatoria de sus derechos fundamentales o se vulnera el sistema de distribución competencial entre la Federación y los Estados.

Por otra parte, se consideran leyes heteroaplicativas, a aquellas leyes que por su sola vigencia no generan perjuicio alguno a sus destinatarios, sino hasta en tanto genere un acto de aplicación posterior a la entrada en vigor de la ley, o que la realización de ese acto se realice por medio de un particular que actúe por mandato

---

<sup>14</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 23ª Edición, Madrid

expreso de la ley (particular actúa como auxiliar en la administración de justicia sin que pueda estimársele como autoridad).<sup>15</sup>

La distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas estriba, en esencia, en que para la actualización de un perjuicio a las garantías individuales de los gobernados, es necesario que se perfeccione y lleve a cabo la *condición que distingue a ambas, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento; es así que las primeras son impugnables por la vía de amparo desde su vigencia y sin que para ello se requiera un acto de aplicación pues, una vez que ha comenzado su vigencia, inmediatamente ha derivado en deberes o ha extinguido o restringido derechos ocasionando así consecuencias en la esfera jurídica de los gobernados; en cambio, las leyes heteroaplicativas no son impugnables en amparo sino hasta que las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, surjan con la actualización de un perjuicio ocasionado por un acto diverso que condicione su aplicación.*

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tesis P./J. 55/97 de la Novena Época, tomo VI, Julio de 1997, página 5, de rubro siguiente

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.** *Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que*

---

<sup>15</sup> Chávez Castillo, Raúl. Breve Diccionario de Amparo. Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2005. p 77

*la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”*

Resulta relevante la diferencia existente entre ambas leyes, en virtud que de ellas deriva la legitimación que el quejoso pudiera tener para presentar la demanda de garantías, debiendo acreditar el perjuicio que la ley le causa al encontrarse en la hipótesis normativa vigente.

Tratándose de amparo contra leyes, la Ley de Amparo prevé condiciones de excepción al término prejudicial genérico para presentar la demanda de amparo, previendo el tiempo con el que cuenta el gobernado agraviado para hacer valer la acción de amparo en contra de leyes,

Es así que la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo, establece un término de treinta días para que el agraviado pueda impugnar la ley autoaplicativa o la disposición de observancia general con la misma característica a través del juicio de garantías, tomando en cuenta que el acto reclamado no se notifica personalmente a cada quejoso, sino a través de su publicación, lo anterior con la intención de salvaguardar el orden constitucional.

Asimismo, y dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del primer acto de aplicación que cause perjuicio al quejoso o de la fecha

en que haya tenido conocimiento de dicho acto, conforme a lo previsto en los numerales 21 y 73, fracción XII de la ley de amparo.

Dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso o medio ordinario de defensa que se hubiera promovido contra el primer acto de aplicación o de la fecha en que haya tenido conocimiento de dicha resolución conforme a lo previsto en los numerales 21 y 73, fracción XII de la ley de amparo.

Cabe mencionar que en los tres casos, para presentar la demanda de garantías, es factible impugnar leyes autoaplicativas, en tanto que respecto de las heteroaplicativas sólo pueden combatirse en los dos últimos supuestos, dado que sirve de base la existencia del acto concreto de aplicación.

Ahora bien, debe precisarse que el término para la presentación de la demanda de garantías respecto de leyes autoaplicativas, corre a partir de las cero horas del día en que entra en vigor la ley, lo anterior de acuerdo con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

***“LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PROMOVER EL AMPARO INICIA DESDE LAS CERO HORAS DEL MISMO DÍA EN QUE ENTRAN EN VIGOR.*** La anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que el juicio de garantías contra una ley autoaplicativa puede interponerse en dos oportunidades: dentro de los treinta días hábiles contados desde que entra en vigor, y dentro de los quince días a partir del siguiente en que tiene lugar el primer acto de aplicación, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 209, visible en la página 201, Tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995, con el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE SI LA DEMANDA SE INTERPONE EXTEMPORÁNEAMENTE EN RELACIÓN CON EL TÉRMINO DE 30 DÍAS SIGUIENTES A SU VIGENCIA, Y NO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE ACTOS DE APLICACIÓN.". Ahora bien, tratándose de la primera hipótesis, el cómputo del plazo señalado inicia desde el día de su vigencia a las cero horas, porque resultaría incongruente que si la ley de esta naturaleza causa un perjuicio desde la misma fecha en que su observancia es obligatoria, el plazo para promover el juicio empezará a

*contar hasta el día siguiente, es decir, el segundo día; de ahí que el legislador estableciera en el artículo 22, fracción I, una regla diferente a la prevista por el artículo 21 de la ley de la materia para los casos en que sean reclamables las leyes autoaplicativas en la vía de amparo, pues debe promoverse en el plazo de treinta días a partir de que producen efectos jurídicos. La circunstancia de que en algunos de los textos de las tesis emitidas por el Pleno y Sala de este Alto Tribunal se precise que una "ley sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de 30 días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo", no significa que el cómputo se inicie al día siguiente de aquel en que comenzó su vigencia, sino a partir del día en que entró en vigor, pues el término "siguientes", que se refiere a los días posteriores a aquellos en que se inició la vigencia de la ley, debe entenderse que se utilizó considerando que normalmente se precisa en los ordenamientos normativos que entrará en vigor al día siguiente de su publicación."<sup>16</sup>*

Por otra parte, el plazo de quince días para la presentación de la demanda de amparo para la impugnación de leyes heteroaplicativas debe computarse a partir de la fecha de la notificación al quejoso del primer acto de aplicación, lo que es coincidente con la tesis de rubro y texto siguiente:

***“LEYES HETEROAPLICATIVAS. EL PLAZO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, ES A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE DEMUESTRE LA NOTIFICACIÓN DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, SI AQUÉLLA NO SE DESVIRTÚA. Si se impugna la inconstitucionalidad de la ley heteroaplicativa y la autoridad responsable demuestra con diversos documentos públicos que notificó a la quejosa el primer acto de aplicación en una fecha determinada, respecto de la cual la demanda resulta extemporánea y el quejoso no desvirtúa esta situación, el plazo de quince días para promover el juicio debe computarse a partir de la fecha de la notificación, resultando improcedente el juicio de conformidad con lo dispuesto por la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo. No es óbice que se alegue la invalidez de la notificación; por regla general, tal cuestión debe plantearse a través del medio de defensa procedente, puesto que mientras una notificación no es nulificada por decisión de autoridad competente, debe considerarse válida para todos los efectos, entre ellos el relativo al cómputo para la promoción de la demanda de amparo en contra de la ley que se aplicó en el acto notificado.”<sup>17</sup>***

---

<sup>16</sup> Semanario Judicial de la Federación, tesis 2a./J. 26/98, Novena Época, tomo VII, Mayo de 1998, página 461.

<sup>17</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tesis 2a. IV/98, Novena Época, tomo VII, Febrero de 1998, página 227.

## **2. Amparo indirecto contra leyes.**

Antes de hablar del juicio de amparo indirecto contra leyes, es menester abordar lo relativo a los principios fundamentales para la procedencia del juicio de amparo, pues sin ellos, los jueces federales competentes para conocer del referido medio de control constitucional, están impedidos para admitir una demanda de amparo o en su caso resolver la controversia que haya sido planteada, para así analizar el fondo del asunto, es por ello que los principios referidos anteriormente resultan ser de gran importancia para la materia.<sup>18</sup>

El juicio de amparo es regido por principios y reglas que lo componen para su mejor funcionamiento y estructura, algunos de los cuales prevén excepciones atendiendo a la calidad del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aun a los fines del propio juicio.

Los principios fundamentales de referencia que contempla la Ley de Amparo son los siguientes:

- I. De iniciativa o instancia de parte;
- II. De agravio personal y directo;
- III. De relatividad de la sentencia;
- IV. De definitividad del acto reclamado y,
- V. De estricto derecho.

---

<sup>18</sup> Al respecto Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1993, pp 794-799

**El principio de iniciativa o instancia de parte** hace referencia a que el juicio de amparo jamás puede operar de manera oficiosa, sino que para que éste nazca es indispensable que sea promovido por alguien; lo cual resulta obvio si se tiene en cuenta que el procedimiento de control, sólo puede surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción del gobernado que ataca al acto autoritario que considera lesivo de su esfera de derecho, lo que se corrobora con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley de Amparo y en relación con la fracción I del numeral 107 constitucional, que textualmente exponen lo siguiente:

*Artículo 4º.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.*

*Art. 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 a las bases siguientes:*

*I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada...*

De lo anterior, se advierte que el juicio de amparo únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto de autoridad que considera lesivo a sus garantía individuales o por interpósita persona tratándose de actos prohibidos por el artículo 22

de la Constitución Federal, por los que el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquier otra persona en su nombre, aunque éste sea menor de edad, lo anterior conforme a lo dispuesto por el numeral 17 de la Ley de Amparo, o bien, en aquellos casos en los que se indica en el párrafo segundo del artículo 12 y 16 del mismo ordenamiento legal.<sup>19</sup>

Asimismo y como anteriormente se mencionó, la presentación del juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de “parte agraviada” y únicamente puede promoverse por la parte a quien lesione el acto o la ley que se reclama, lo que se corrobora con los citados numerales 4 de la Ley de Amparo y 107 fracción I de la constitución, desprendiéndose además que se advierte la existencia del **principio de la existencia de un agravio personal y directo**.

Ahora bien, por “agravio” debe entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, 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. .<sup>20</sup>

Ese agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto ni genérico; y de realización pasada, presente o inminente; es decir, haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o ser

---

<sup>19</sup> El párrafo segundo del artículo 12 de la Ley de Amparo da la oportunidad de acreditar la personalidad de las partes dentro del juicio de garantías, ya que sostiene la regla de demostrar la misma en la forma en que dispongan las leyes secundarias diversas a la de amparo, o sea, las que regulen la materia del acto reclamado, por otra parte, el numeral 16 del ordenamiento en cita es otra facultad que otorga la ley a personas distintas al quejoso para que promuevan la demanda de amparo en nombre del quejoso surtiéndose en casos específicos de la materia penal, cuando el acto reclamado provenga de un procedimiento judicial en esa materia. En este caso, la demanda se admitirá con la sola manifestación del defensor del quejoso, de quien tiene ese carácter, es decir, de que es defensor del agraviado. Del Castillo del Valle, Alberto. Ley de Amparo comentada, Editorial Duero, S.A. de C.V.

<sup>20</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto en su libro *Primer Curso de Amparo*. Edal Ediciones S.A. de C.V. México 2002. p. 60, precisa que por la palabra agravio debe entenderse la lesión o afectación proveniente de la emisión y/o ejecución de un acto de autoridad o por la abstención de las autoridades estatales para hacer lo que las leyes les imponen como obligaciones derivadas de su investidura.

inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético (en esto estriba lo directo del agravio). 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.”<sup>21</sup>

**El principio de la relatividad de la sentencia de amparo**, conocido también como “formula Otero”, ha hecho sobrevivir al 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<sup>22</sup>.

El principio anteriormente mencionado, hace referencia a que las sentencias que se pronuncien en el juicio de amparo, sólo surtirán efecto en favor del gobernado o gobernados como personas físicas o morales que hubiesen recurrido al mismo, en virtud de que, como lo dispone el artículo 76 de la Ley de Amparo en relación con el párrafo II del numeral 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la protección constitucional es restrictiva y protectora del amparo de quienes única y exclusivamente lo hayan solicitado, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, de manera que, quien no haya sido expresamente beneficiado con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado se haya hecho por un juzgador, por tanto se encuentra obligado a acatarlos no

---

<sup>21</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, S.A. de C.V., Vigésima Séptima reimpresión a la Segunda Edición, México 2007, p 32.

<sup>22</sup> Ídem.

obstante que dicha ley o acto de molestia hayan sido estimados contrarios a la carta Magna.<sup>23</sup>

Otra de las reglas fundamentales que estructuran al juicio de amparo es el nominado **principio de definitividad**<sup>24</sup>, por el que se determina que el juicio de garantías únicamente procede contra actos de autoridad de carácter definitivo; es decir, respecto de los cuales no exista algún recurso ordinario o medio de defensa por el cual sean susceptibles de ser modificados o revocados. En este sentido, la definitividad del acto, como presupuesto de procedencia del juicio de amparo, implica que antes de acudir a dicho juicio deben agotarse los recursos que prevé la ley ordinaria y sean idóneos para modificar o anular el acto de que se trate.<sup>25</sup>

El fundamento constitucional del principio de referencia se encuentra en el artículo 107 de la Carta Magna, cuya fracción III, incisos a), b) y c), los cuales a la letra señalan textualmente lo siguiente:

*“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 a las bases siguientes:...*

*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*

---

<sup>23</sup> Noriega, Alfonso. op cit pp796

<sup>24</sup> A mayor abundamiento Chávez Castillo, Raúl. Tratado Teórico Práctico del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2004, p 48-60.

<sup>25</sup> Burgoa O., Ignacio. *El juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, Cuadragésima Primera Edición, México 2006. p 282.

*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 de 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."*

El precepto transcrito prevé la regla general sustento del enunciado principio de definitividad, la cual exige que antes de acudir al juicio de amparo deben agotarse el recurso o recursos ordinarios por virtud de los cuales puede ser modificado, revocado o nulificado dicho acto, En ese sentido, el principio de definitividad implica, como condición general, que el acto que se reclame en el juicio de amparo, por considerarlo violatorio de garantías individuales, debe ser un acto definitivo, que no pueda ser impugnado por algún medio o recurso cuya interposición pueda dar lugar a su modificación, revocación o anulación.

En ese orden de ideas, al ser el principio de definitividad un requisito para la procedencia del juicio de garantías, su propia ley reglamentaria establece como sanción por incumplimiento la improcedencia del juicio.

Al respecto, el artículo 73 de la Ley de Amparo, en sus fracciones XIII, XIV y XV, establece:

*“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:...*

*XIII.- 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, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.*

*Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que 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;*

*XIV.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal 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, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva,*

*independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.*

*No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación...”*

La anterior transcripción confirma la regla general que rige al principio de definitividad según la cual, para que proceda el juicio de garantías debe tratarse de “actos definitivos” en la acepción antes señalada que la propia legislación da de dichos actos, por lo que la inobservancia del principio, trae como consecuencia la improcedencia de la acción constitucional.

Empero, si bien el principio de definitividad como presupuesto de procedencia y causa de improcedencia del juicio de amparo, es regla de aplicación general, la propia ley reglamentaria del juicio de garantías establece excepciones por las cuales no será necesario agotar los recursos ordinarios o medios de impugnación procedentes antes de acudir al juicio de amparo, tales son los casos de:

Actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional (artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo).

Cuando el quejoso es extraño al procedimiento o juicio (artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo).

Si el acto reclamado carece de fundamentación (artículo 73, fracción XV, último párrafo, de la Ley de Amparo).

En materia administrativa siempre que el recurso procedente no establezca la suspensión del acto reclamado o exija mayores requisitos que los previstos en el

artículo 124 de la Ley de Amparo (artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo).

En el caso que en amparo indirecto se demande la inconstitucionalidad de una ley (artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo).

En materia civil, cuando se impugnen en amparo directo violaciones procesales que afecten las defensas del quejoso y trasciendan al resultado del fallo, tratándose de sentencias en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y estabilidad de la familia o a menores e incapaces (artículo 161, último párrafo, de la Ley de Amparo).

Casos de excepción previstos legalmente a los que debe agregarse aquellos que han surgido de criterios jurisprudenciales y que también eximen al quejoso de la obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la ley del acto, por ejemplo:

Contra el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, conforme al criterio jurisprudencial emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: **“AUTO DE SUJECCIÓN A PROCESO, NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE APELACIÓN PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO QUE SE INTERPONE EN SU CONTRA.”**<sup>26</sup>

En los casos en los que el quejoso no haya sido emplazado a juicio, según el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **“EMPLAZAMIENTO, FALTA DE”**.<sup>27</sup>

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la tesis 2a. LVII 2000 de la Segunda Sala de

---

26 Semanario Judicial de la Federación Tesis: 1a./J. 4/91, Octava Época, tomo VIII, Agosto de 1991, página 64.

27 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice de 1995, Tesis: 248, Quinta Época, Tomo VI, Parte SCJN, página 166.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página ciento cincuenta y seis, Tomo XII, julio de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:

**“DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.** *De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.”*

Por otra parte, el **principio de estricto derecho** que “a diferencia de los demás no rige la procedencia del amparo, sino que únicamente impone una norma de conducta al órgano de control consiste en limitar al juzgador a que éste se ciña a valorar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación y, tratándose de un recurso, concretarse a examinar la resolución recurrida con base en los agravios.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Burgoa O., Ignacio. op cit. p 297.

Los casos de excepción al principio en cita, se encuentran contenidos en los numerales 76 bis fracción I, II, III, IV, V y VI de la Ley de Amparo, el cual a la letra exponen lo siguiente:

*“Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:*

*I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.*

*II.- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.*

*III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.*

*IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.*

*V.- En favor de los menores de edad o incapaces.*

*VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.”*

Asimismo y por último el dispositivo 79 de la Ley de Amparo dispone que tratándose de preceptos constitucionales y legales que se estimen violados en el que el quejoso haya incurrido en error al citarlos, los tribunales competentes deberán corregirlo el error y analizar los conceptos de violación, agravios y razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

Posteriormente al análisis de los principios fundamentales para la procedencia del juicio de amparo, es preciso abordar lo relativo a la competencia, para lo cual, se señalará el criterio de Raúl Chávez Castillo en el sentido de definir tal concepto como la “facultad que se otorga por virtud de la ley a un órgano jurisdiccional para que conozca de un determinado asunto”<sup>29</sup>; así tenemos que conforme a lo dispuesto por los numerales 51, fracción II; 52, fracción III; 54, fracción II , y 55, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el numeral 114, fracción I de la Ley de Amparo, corresponde a los Juzgados de Distrito conocer de los amparos que contra leyes federales o locales, tratados internacionales reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso.

Así pues, tenemos que el órgano competente para conocer del juicio de amparo indirecto contra leyes o normas generales corresponde originalmente a los Juzgados de Distrito.

Adicionalmente y tomando en consideración que hoy en día de este tipo de juicios de amparo también conocen los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando se endereza contra actos de otro Tribunal Unitario, según lo dispuesto por el artículo 107, fracción XII constitucional, en relación con el numeral 37 de la Ley de Amparo, los que disponen que ante la violación de las garantías previstas en los artículos en materia penal, 19 y 20 constitucionales, se reclamará ante el superior tribunal que cometa tal

---

<sup>29</sup> Chávez Castillo, Raúl. Op. Cit. p 75

violación, o ante el Juez de Distrito o ante el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, lo que se complementa con lo dispuesto por el numeral 29, fracción I de la Ley Orgánica del Poder de la Federación, que prevé que los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán de los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales similares, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante Juez de Distrito. En estos casos, el Tribunal Unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado.<sup>30</sup>

Por otra parte, como se desprende del numeral 36 de la Ley de Amparo, en concordancia con lo estipulado por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Nación<sup>31</sup>, la competencia de los Juzgados de Distrito para dirimir cuestiones planteadas en un juicio de amparo, se rige principalmente por el lugar en el que deba ejecutarse el acto reclamado, pero tratándose de actos de molestia en los que aún no existe un acto concreto de aplicación como sucede con las leyes autoaplicativas, la competencia surte en favor del juez que para tal efecto ejerza jurisdicción en el lugar en el que deba ejecutarse el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley que se impugne.

***“LEYES FEDERALES AUTOAPLICATIVAS. COMPETENCIA PARA CONOCER DE AMPARO CONTRA, CORRESPONDE AL JUEZ QUE EJERZA JURISDICCION EN EL LUGAR EN QUE LOS DESTINATARIOS DEBAN ACATARLAS. El hecho de que una ley autoaplicativa tenga como característica la de obligar al particular, cuya***

---

<sup>30</sup> Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, se pronunció en la jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis III.3o.C.31 K, Novena Época, tomo VII, Enero de 1998, página 1189, de rubro siguiente: ***TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO. SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE AMPAROS INDIRECTOS NO ESTÁ LIMITADA SÓLO A LA MATERIA PENAL.***

<sup>31</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis III.3o.C.31 K, Novena Época, tomo VII, Enero de 1998, página 1189.

*situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, desde el momento en que entra en vigor, sin requerir de un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad, de ninguna manera puede servir de base para que se le identifique con las resoluciones a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, es decir, con aquéllas que, por no requerir ejecución material, deben ser conocidas por el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que las dictó, pues es evidente que una ley federal autoaplicativa constituye un acto de sentido amplio que sí amerita ejecución material precisamente en los lugares en los que los gobernados deban dar cumplimiento a sus prescripciones. La circunstancia de que no se requiera un acto posterior de autoridad para que tales leyes adquieran obligatoriedad, no debe conducir a la errónea conclusión de que no necesitan ejecución material, pues las personas que, al momento de la vigencia de la norma, queden automáticamente comprendidas dentro de las hipótesis de su aplicación, deben proceder, por propia iniciativa o como consecuencia de una posterior decisión de autoridad, a acatar sus mandatos.”*

En los casos en los que el acto reclamado se hace consistir en una ley heteroaplicativa en la que necesariamente para que se genere una afectación en el ámbito jurídico del gobernado, debe existir un acto concreto de aplicación, en ese caso, la competencia para conocer del juicio de garantías se determina en favor del Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar en que se haya efectuado tal acto de aplicación, conforme a la regla genérica prevista en el artículo 36 de la Ley de Amparo.

Sin embargo, tratándose de casos en los que es difícil determinar el lugar en que se dará cumplimiento a una obligación legal como lo es el consistente en la declaración y pago de contribuciones por medios electrónicos, la Segunda Sala del Máximo Tribunal determinó que para tal efecto debe considerarse la competencia para conocer del juicio de amparo al Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar del domicilio fiscal del contribuyente, tal y como se aprecia en la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA UNA LEY FISCAL FEDERAL CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE**

**APLICACIÓN, CONSISTENTE EN LA DECLARACIÓN Y PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DEL DOMICILIO FISCAL DEL CONTRIBUYENTE.** Conforme al artículo 36 de la Ley de Amparo si el acto reclamado en un juicio de garantías requiere ejecución material, será competente el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar donde dicho acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado. Ahora bien, si se reclama en un juicio de amparo indirecto una ley fiscal federal con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en la declaración y pago de la contribución en ella establecida, efectuados a través de medios electrónicos, debe considerarse competente para conocer del juicio el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar del domicilio fiscal del contribuyente, el cual coincide con la circunscripción territorial de la unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria a la que se entienden dirigidos la declaración y el pago relativos, por ser aquel en que tuvo ejecución el acto de aplicación y producirá sus consecuencias de control y fiscalización autoritarios, pues el criterio general establecido en la legislación fiscal para efectos de vinculación del contribuyente al cumplimiento de sus obligaciones fiscales es el de su domicilio fiscal, que se precisa en el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, y en relación con el cual se realiza su control por la unidad administrativa regional en cuya circunscripción se ubica. Lo anterior es así, pues si bien es cierto que formalmente la declaración presentada por medios electrónicos se dirige, en general, al Servicio de Administración Tributaria, el cual, conforme al artículo 4o. de la Ley que lo regula tiene su domicilio en la Ciudad de México, donde se ubican sus oficinas centrales, también lo es que la introducción de los medios electrónicos como vía para el cumplimiento de las obligaciones fiscales sólo tuvo por finalidad el simplificar a los contribuyentes tal cumplimiento, pero no modificar el criterio del domicilio fiscal como lugar de vinculación de los contribuyentes a dicho cumplimiento, ni el régimen de distribución de facultades entre los órganos que conforman tal dependencia bajo el criterio de desconcentración para el logro de una administración tributaria accesible, eficiente y cercana a los contribuyentes, por lo que la declaración y el pago relativos deben entenderse dirigidos a la unidad administrativa que ejerce el control sobre el contribuyente; además, considerar que la ejecución del acto tuvo lugar en la Ciudad de México por encontrarse en ella el domicilio del Servicio de Administración Tributaria sería sustentar un criterio contrario al principio de expeditéz en la administración de justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que llevaría a concentrar en los Juzgados de Distrito que ejercen jurisdicción en tal entidad los juicios promovidos contra leyes fiscales cuando el avance tecnológico computacional tiende a que la mayoría de los contribuyentes cumpla sus obligaciones a través de medios electrónicos.”<sup>32</sup>

Ahora bien, conjuntamente a los principios fundamentales para la procedencia del juicio de garantías, la Ley de Amparo prevé casos de excepción en los que la ley

---

<sup>32</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis 2a./J. 146/2002, Novena Época, tomo XVII, Enero de 2003, página 324.

prohíbe tramitar y/o resolver el juicio de amparo (causales de improcedencia) que se encuentran previstas en el numeral 73 del citado ordenamiento jurídico.

Así tenemos que, para la presentación de la demanda de amparo por diverso acto considerado violatorio de garantías, primeramente debe examinarse lo relativo a la competencia de las autoridades que conocerán de la misma, posteriormente, se analizará si el juicio resulta procedente, lo que implica verificar que ninguna de las causales de improcedencia referidas en el párrafo anterior se actualicen, pero tratándose de demandas en las que el acto reclamado se hizo consistir en leyes de carácter general, el primer aspecto que determina la procedencia del juicio es el referente a la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de las leyes impugnadas.

### **3. Primer acto de aplicación.**

Tanto en el anterior capítulo como en el presente, se ha reiterado que el juicio de amparo puede presentarse en contra de una ley, ya sea que por su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación cause perjuicio a los gobernados, en estos casos, la procedencia del juicio está determinada por la existencia y características del acto de aplicación, pues cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su primer acto de aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito deberá analizar si resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado y si en relación con él no se actualiza una diversa causal de improcedencia; de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada.

Ahora bien, de lo previsto en la fracción XII del numeral 73 de la Ley de Amparo, se desprende que éste es aplicable únicamente al amparo contra leyes autoaplicativas o heteroaplicativas, pues de su párrafo segundo se advierte que no se tendrá por consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido el juicio de amparo contra el primer acto de aplicación en relación con el quejoso.

Para comprender lo anterior es preciso señalar lo que por consentimiento tácito se entiende, para ello es ilustrativo el concepto que Alberto del Castillo del Valle hace, al referir que éste “es el consentimiento callado, es decir, el que se deduce a raíz de que el afectado por el acto de autoridad no actúa para defenderse en términos de la Ley de Amparo y dentro de los términos prejudiciales establecidos por ella misma”<sup>33</sup>

Así tenemos que el consentimiento tácito implica la falta de impugnación de un acto de autoridad violatorio de garantías dentro del término prejudicial establecido, término genérico mas no único, pues la Ley de Amparo prevé casos de excepción al determinado por el artículo 21 que es de quince días, pues tratándose de materias penal como agraria, el consentimiento tácito no opera, ya que los numerales 22 fracción II y 217 del mismo ordenamiento legal prevén lo que a continuación se expresa:

*“Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:*

---

<sup>33</sup> Del Valle del Castillo, Alberto. Ley de Amparo comentada, Ediciones Jurídicas Alma S.A de C.V. México 2002, página 252.

*II.- Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.*

*En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.”*

*“Artículo 217.- La demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.”*

Como se mencionó en párrafos anteriores, la impugnación de leyes que no requieren de un acto de aplicación posterior a su entrada en vigor, pueden ser recurridas en amparo según se prevé en la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo, el cual dispone un término de treinta días para que el quejoso pueda combatir una ley autoaplicativa o disposición de observancia general con las mismas características a través de la acción constitucional, de lo contrario, no acarrearía un consentimiento tácito de la ley, pues como vimos anteriormente en la fracción XII del numeral 73 de la citada ley, éste prevé una segunda oportunidad para acudir al juicio de garantías, que será dentro de los quince días siguientes al en que la notificación del primer acto que afecte al quejoso se realice.

En el anterior supuesto, el inconforme debe recurrir tanto la ley autoaplicativa como el acto posterior de aplicación de la ley considerada como inconstitucional, según se advierte de la la tesis aislada de rubro y texto siguiente:

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS. SI SE CONTROVIERTEN CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, LA CIRCUNSTANCIA DE QUE ÉSTE NO SE SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO POR PROVENIR DEL PROPIO QUEJOSO O DE UN TERCERO QUE ACTÚA EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY, NO ACARREA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE AQUÉLLAS.** Conforme a lo dispuesto en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, no se entenderá consentida tácitamente una ley a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de su vigencia en los términos de la fracción VI del propio artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primer acto de aplicación de una norma puede tener su origen en la actualización que de su hipótesis jurídica realice el propio quejoso, obligado a su cumplimiento, o bien un tercero, que actúe en auxilio de la administración pública. La interpretación de lo dispuesto en el citado artículo de la Ley de Amparo lleva a concluir que el hecho de que en la demanda respectiva no se señale como acto reclamado el de aplicación realizado por un particular, no conlleva el consentimiento tácito de la disposición en él concretada, pues en tal caso basta que se haya impugnado la constitucionalidad de esta última, dentro de los quince días posteriores a que acontezca el acto, sin que deba reclamarse, específicamente, la conducta realizada por el gobernado, pues en todo caso el juicio resulta improcedente respecto de tal conducta, por carecer de los atributos que corresponden a un acto de autoridad.”<sup>34</sup>

A contrario sensu, la jurisprudencia de la entonces Tercera Sala Penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación robustece lo anterior en la tesis de rubro y texto siguiente:

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE SI LA DEMANDA SE INTERPONE EXTEMPORÁNEAMENTE EN RELACION CON EL TÉRMINO DE 30 DÍAS SIGUIENTES A SU VIGENCIA, Y NO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE ACTOS DE APLICACIÓN.** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 21, 22, fracción I, y 73, fracción XII, segundo párrafo, de la ley de la materia, el amparo contra una ley autoaplicativa puede interponerse en dos oportunidades: la primera dentro de los treinta días contados desde que entra en vigor, la segunda, dentro de los quince días a partir del siguiente al en que tiene lugar el primer acto de aplicación de la propia ley, en perjuicio de la parte quejosa; mas cuando la demanda de amparo se ha interpuesto extemporáneamente en relación con el plazo de treinta días siguientes a su vigencia, y por otro lado no comprueba la quejosa haberse colocado ella misma en la hipótesis que dicha ley prevé, ni tampoco que las autoridades responsables hayan aplicado en su contra el ordenamiento reclamado, debe concluirse

---

<sup>34</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis P. XXVI/99, Novena Época, tomo IX, Mayo de 1999, página 22..

*que el amparo es improcedente, porque se dejó pasar la primera oportunidad para impugnar la ley, y aún no se presenta la segunda, por falta de actos de aplicación.”<sup>35</sup>*

Asimismo, el párrafo tercero del numeral en comento establece la posibilidad con que cuenta el agraviado para impugnar el acto de aplicación mediante el recurso ordinario que nulifique, modifique o revoque el acto de autoridad combatido, sin que para ello se considere consentida la ley impugnada; en contra de la resolución o sentencia que recaiga al recurso o medio de defensa legal, podrá interponerse demanda de amparo en la que se combatirá también la ley que sirvió de base al acto materia de la impugnación, sin que para ello se alegue la inconstitucionalidad de la ley.

Ahora bien, el referido párrafo establece la opción con la que cuenta el agraviado para optar por el recurso ordinario (contra el acto de aplicación de la ley) o impugnarla conjuntamente mediante el juicio de garantías, sin que de igual forma sea considerado consentido el acto de autoridad y menos aún la improcedencia del mismo por configurarse lo previsto por la fracción XI del numeral en comento, desde luego, que a través de esos medios ordinarios de impugnación sólo podrían combatirse aspectos de legalidad y no de inconstitucionalidad de la ley<sup>36</sup>; esta situación es así, en atención a que “sólo los jueces federales, vía la substanciación y resolución de un juicio de amparo, pueden estudiar la constitucionalidad de leyes, por lo que hacer valer alegatos o agravios contra leyes ante autoridades ordinarias, es ocioso, máxime que carecen de competencia para pronunciarse sobre el particular.”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice de 1995, tesis 209, Octava Época, tomo I, Parte SCJN, página 201.

<sup>36</sup> Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al Juicio de Amparo*, Décima Primera edición, actualizada Editorial Porrúa, México 2007, p 57.

<sup>37</sup> Del Valle del Castillo, Alberto. *Ley de Amparo comentada*, Ediciones Jurídicas Alma S.A de C.V. México 2002, página 252.

Como ya se dijo, cualquier gobernado que se vea afectado por una ley autoaplicativa tiene ocasión de impugnarla en tres oportunidades que a continuación reitero por su importancia:

- Dentro de los treinta días siguientes a aquel en que entre en vigor la ley que se considere violatoria de garantías. (Artículo 22 fracción I de la Ley de Amparo).
- De no presentarse en el término antes referido, el gobernado podrá presentar la demanda de amparo dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del primer acto de aplicación que cause perjuicio al quejoso o de la fecha en que haya tenido conocimiento de dicho acto, (Artículos 21 y 73, fracción XII de la Ley de Amparo).
- Dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso o medio ordinario de defensa que se hubiera promovido contra el primer acto de aplicación o de la fecha en que haya tenido conocimiento de dicha resolución. (Artículos 21 y 73, fracción XII de la Ley de Amparo).

Cabe mencionar que en los tres supuestos para presentar la demanda de garantías, es factible combatir leyes autoaplicativas; en tanto que respecto a las heteroaplicativas sólo es posible en los dos últimos casos, dado que la base es la existencia del acto concreto de aplicación.

No pasan inadvertidos los razonamientos que se han realizado respecto de la relatividad de la cosa juzgada, en el sentido de determinar si la protección constitucional concedida al quejoso que impugnó el precepto o preceptos legales

contrarios al orden constitucional, la ley y su inminente aplicación, continúan vigentes al momento en el que se abrogaron o se dictó una nueva ley; al respecto, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gerardo Góngora Pimentel nos dice que: “Si se concede la protección federal contra cierta ley fiscal, mientras ésta subsiste, es decir mientras tenga vigencia, el quejoso está protegido contra cualquier acto que se realice en ejecución o aplicación de esa misma ley, sin que para ello entrañe impedimento alguno la circunstancia de que exista otra ley que ratifique o convalide anualmente las leyes fiscales anteriores, y sin que, por tanto, haya necesidad alguna de que se interponga un nuevo juicio de amparo cada año, mientras, como ya se dijo, subsista la misma ley contra la que se concedió la protección constitucional.

Pero en cambio, sí hay necesidad de nueva demanda de amparo contra cobros diversos, que pretendan realizarse en aplicación o ejecución de una nueva ley, aunque se alegue que ésta es de modo sustancial, o prácticamente idéntica o muy similar a la ley declarada inconstitucional”<sup>38</sup>

El punto de vista anteriormente reseñado permite válidamente afirmar que la protección constitucional concedida al quejoso comprende únicamente actos futuros en aplicación o ejecución de *esa misma ley*, sin necesidad de promover demanda de garantías cada año en razón de la anualidad de leyes fiscales; pese a ello, no puede considerarse que el quejoso queda exento de cobros que se hagan en ejecución de *futuras leyes*, pues aún y cuando de su análisis se concluya que la estructura, sistemática y contenido de la misma sean iguales o que se reproduce de manera sustancial o casi íntegramente literal a la que se declaró inconstitucional en diverso

---

<sup>38</sup> Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al Juicio de Amparo*, Décima Primera edición, actualizada Editorial Porrúa, México 2007, p 70

juicio de amparo, el inconforme deberá presentar nuevo juicio de garantías, pues como se precisó, la concesión del amparo concedida al quejoso subsistirá siempre y cuando la ley contra la que se otorgó la protección constitucional se encuentre vigente.

Reitera el criterio anterior lo aducido en las jurisprudencia que a continuación se insertan:

**“LEYES, AMPARO CONTRA. LA SENTENCIA SÓLO PROTEGE AL QUEJOSO MIENTRAS EL TEXTO EN QUE SE CONTIENEN NO SEA REFORMADO O SUBSTITUIDO POR OTRO.** Tal como ocurre con los actos administrativos declarados inconstitucionales por una sentencia de amparo, tratándose de leyes, la eficacia protectora del fallo federal sólo subsiste mientras subsiste el acto legislativo que dio origen al juicio, lo cual implica que cuando el texto de la ley reclamada es objeto de una reforma legal, cualquiera que sea el contenido y alcance de ésta, o es substituido por otro texto distinto, similar o incluso idéntico, debe estimarse que se está en presencia de un nuevo acto que no está regido por la sentencia protectora, considerando que en términos del artículo 72 constitucional, las leyes no son más que los actos que traducen la voluntad del órgano legislativo, los cuales se extinguen cuando el propio órgano, conforme al procedimiento y formalidades previstas para el caso, dicta otro para derogar o modificar la ley preexistente; en este sentido, basta que el texto de la ley declarada inconstitucional sufra alguna modificación, por intrascendente que parezca, para que cese la eficacia protectora del fallo federal, aun cuando ese nuevo texto pueda o no coincidir en esencia con el declarado inconstitucional y adolezca, al parecer, del mismo vicio que dio motivo al amparo, pues ha de advertirse que este último no se concede contra el contenido de una regla legal considerada en abstracto, ni contra todas las normas que adolezcan de cierto vicio, sino en contra de un acto legislativo específico cuya eficacia está regulada por el artículo constitucional ya invocado.”<sup>39</sup>

**“LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO.** De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de amparo, por cuya virtud el efecto protector de aquéllas únicamente alcanza al texto legal que fue materia de análisis en el juicio, no así a sus reformas ni a una ley posterior que reproduzca su contenido, debe estimarse procedente el juicio de garantías que se intente en contra de la reforma de una ley ya declarada inconstitucional respecto del quejoso, cualesquiera que sean sus similitudes o diferencias esenciales o accidentales con el texto anterior pues, además de que se

---

<sup>39</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis P. CXXXVIII/96, Novena Época, tomo IV, Noviembre de 1996, página 136. Registro No. 200007.

*trata de actos legislativos diversos, en cuanto constituyen distintas manifestaciones de la voluntad del órgano respectivo, el principio de seguridad jurídica exige que sea el Juez Federal quien, en un nuevo proceso, califique la regularidad constitucional del texto reformado o sustituto del ya analizado, para evitar que esta cuestión quede abierta a la interpretación subjetiva de las partes y que el quejoso quede en estado de indefensión, en cuanto carezca de la vía adecuada para hacer valer la identidad esencial existente entre el texto original y el texto posterior, considerando que tal materia no podría ser objeto de análisis a través de los procedimientos previstos en la Ley de Amparo para decidir sobre el cumplimiento de una sentencia protectora, como son los referentes al incidente de inejecución, a la queja por defecto o exceso, o al incidente de repetición del acto reclamado, ninguno de los cuales permite censurar los nuevos actos de la autoridad legislativa, ya que ésta, en términos del citado principio de relatividad, no está limitada en su actuación por la sentencia de amparo.”<sup>40</sup>*

**“LEYES, CONSENTIMIENTO DE LAS. NO EXISTE CUANDO DOS ORDENAMIENTOS LEGALES CONTEMPLAN SITUACIONES JURÍDICAS IGUALES, AUN CUANDO SE HAYA CONSENTIDO LA CREADA POR EL PRIMERO DE AQUELLOS.** *Aun cuando la quejosa se hubiera sometido a las disposiciones que contemplaba la ley anterior y que tales disposiciones se recojan en la nueva ley reclamada, ello de ninguna manera puede implicar que la nueva ley resulte derivada de aquella que fue consentida, ya que, desde el punto de vista formal y material, son actos legislativos distintos.”<sup>41</sup>*

---

<sup>40</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis P./J. 89/97, Novena Época, tomo VI, Diciembre de 1997, página 10. Registro No. 197244

<sup>41</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice de 1995, tesis 210, Séptima Época, tomo I, Parte SCJN, página 210. Registro No. 389663.

### **CAPÍTULO III.**

#### **EL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL**

##### **1. Justicia de menores y reforma al artículo 18 constitucional.**

Una de las reformas más significativas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del doce de diciembre de dos mil cinco, la cual modificó el texto constitucional del artículo 18, cuyo objetivo de mayor importancia fue establecer un régimen de justicia penal para adolescentes.

Se trata de una pieza clave para el Estado mexicano de demostrar a sus habitantes que para los jóvenes en México hay lugar al trato digno y respetuoso entre sus ciudadanos, con independencia de la situación jurídica en la que se encuentren, incorporando así y de manera reciente los derechos de los adolescentes al texto constitucional, pues tradicionalmente se ubicaban en el terreno de los derechos privados, ya que su regulación se incluía en las disposiciones del derecho civil.

En términos generales podemos decir que “los derechos de los menores comenzaron a tener importancia cuando la infancia como tal adquirió relevancia, pues no fue sino hasta el siglo XVII en que surgió tal concepto como se le conoce hoy en día, en virtud de que anteriormente no existía, de forma que las personas pasaban de una estricta dependencia física al mundo de los adultos.”<sup>42</sup>

Si bien es cierto que dentro la sociedad los menores se encuentran en una situación de extraordinaria debilidad y que necesitan de cuidados y protecciones adicionales a las que tienen los adultos, también lo es, que los derechos en palabras de

---

<sup>42</sup> García Méndez, Emilio. *Infancia-adolescencia. De los derechos y de la Justicia*, México, Fontamara, 1999, p. 38

Ferrajoli son las “leyes del más débil” de ahí que la naturaleza primordial de tales derechos deben ser lo niños, pues de no ser así, los diversos artículos constitucionales que contemplan derechos como la educación, salud, prohibición de trabajo a ciertas edades, creación de procedimientos judiciales y sanciones específicas para los menores no tendrían sentido alguno.

Para poder comprender el tema de la justicia para menores, es necesario mencionar los aspectos que los derechos fundamentales contemplan para todo ciudadano, así como revisar la titularidad de éstos, lo cual es relevante ya que, como es obvio, “el menor de edad es ante todo una persona y como tal portador de la misma dignidad humana que los mayores de edad, y titular de los derechos que para todos establece la Constitución.”<sup>43</sup>

En primer término, la mayoría de los derechos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protegen a toda persona, por lo que sobra decir que los menores de edad son también titulares de estos derechos ya que como lo señala Alaéz, “Si el objeto de los derechos fundamentales hace referencia al ámbito de libertad que trata de garantizar el tratamiento normativo en que aquéllos consisten, no se puede negar que éste es el mismo durante la minoría y la mayoría de edad del individuo, y lo único que varía son las circunstancias personales en las que éste se encuentra. Por ello, el derecho a la vida y la integridad física, la libertad ideológica y de conciencia, la libertad personal, la intimidad y la propia imagen, la libertad de reunión y manifestación, la libertad de circulación y residencia, la libertad de expresión y creación artística la libertad de asociación, la tutela judicial efectiva, o la educación, por citar

---

<sup>43</sup> Al respecto, Alaéz Corral, Benito, *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2003 pp 21 y 22.

algunos de ellos, constituyen los ámbitos de libertad a través de los cuales el individuo se autodetermina.”<sup>44</sup>

En relación con lo anterior, el párrafo tercero del numeral 1º constitucional hace referencia a la prohibición de discriminar por razón de edad, lo cual supone que la no asignación o negación de la titularidad de un derecho fundamental a una persona por el hecho de ser menor de edad, devendría en violación de los derechos fundamentales de cada individuo.

El texto constitucional hace referencia a algunos aspectos relativos a la minoría de edad, por lo que, al atribuirse un derecho a todas las personas, debemos entender que la titularidad del mismo corresponde también a los menores sin distinción alguna, haciéndose notar que por excepción, dicho ordenamiento legal impone como requisito para ser titular de un derecho, alcanzar cierta edad, como sucede en el artículo 34 del mismo ordenamiento que establece la edad a la cual se adquiere la ciudadanía con la que se podrán ejercer derechos de carácter político-electoral, así como el de sufragio activo (numeral 35 fracción I constitucional) y el diverso 123 fracción III del apartado A, que establece la prohibición de utilizar en el trabajo a menores de catorce años, los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas; en otros casos, la edad puede configurarse como requisito para desempeñar ciertos cargos públicos, como ocurre cuando se pretende ser diputado o senador, para lo cual se requiere haber cumplido veintiuno y veinticinco años respectivamente (artículo 55 fracción 11 y 58 constitucionales), por último y para desempeñar el cargo de Presidente de la República o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp 173 y 174.

es necesario haber cumplido treinta y cinco años de edad (artículo 82 fracción II y 95 fracción II).

En algunos otros casos, los derechos no están circunscritos exclusivamente a los menores, pero se dirigen a ellos de manera primordial; un ejemplo, es el derecho a la educación que impone el numeral 3º constitucional en relación con el propio 31 del mismo cuerpo normativo, que contemplan el correspondiente deber de completar la educación preescolar, primaria y secundaria.

Como hemos visto, la Constitución establece ciertos derechos a los menores, los que en algunos casos pueden ser restringidos no en su titularidad sino en la capacidad de ejercicio que el menor tiene para hacerlos valer, de forma que en ciertos supuestos, esos derechos son ejercidos en nombre y representación del menor por otros sujetos. Algunos otros establecen la obligación para los padres y el Estado, a efecto de garantizar, entre otros, la satisfacción de las necesidades físicas, morales, educativas y sano esparcimiento de los menores para su correcto desarrollo integral, pues de la literalidad del numeral 4º se aprecian las obligaciones que se imponen a los antes citados, ya que el texto constitucional establece a saber lo siguiente:

*“Artículo 4º... ...Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.*

*Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.*

*El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez..”<sup>45</sup>*

De la simple lectura de la transcripción se puede advertir la serie de derechos (alimentación, salud, educación y sano esparcimiento) que el numeral en comento establece para los menores, precisando además, la finalidad y el objeto de dichos derechos (desarrollo integral de los menores), sin dejar de mencionar la correspondiente obligación que impone a los adultos que tienen bajo su resguardo a los menores, así como a los órganos públicos que tienen el deber de legislar e implementar políticas públicas y procesos jurisdiccionales para la protección de las prerrogativas mencionadas, al respecto, Benito Corral Aláez refiere: “Los padres son los destinatarios en primer término de las obligaciones y facultades legales a través de los cuales se garantiza el correcto desarrollo del proceso evolutivo del menor... y al Estado sólo le corresponde una función supervisora y aseguradora de que los padres o en su defecto las instituciones tutelares cumplan adecuadamente aquella función constitucional.”<sup>46</sup> De esta manera, el Estado procura que la sociedad en conjunto con éste, conserven una responsabilidad colectiva para el cuidado y protección de la niñez, sin dejar de mencionar el aseguramiento de sus derechos.

Ahora bien, una vez hechas las manifestaciones referentes a los derechos de los menores, es de hacer notar que antes de la reforma al artículo 18 del mismo ordenamiento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de diciembre de dos mil cinco, no existía algún otro dispositivo que mencionara quiénes

---

<sup>45</sup> El texto actual de los párrafos sexto, séptimo y octavo del numeral en cita, son producto de su reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de abril de 2007.

<sup>46</sup> *Ibidem* p-68.

son los sujetos a los que ésta se refiere, o mejor dicho, quiénes son las personas consideradas como menores, pues del análisis de los dispositivos de la Carta Magna se advertía que hacía mención en varios dispositivos a la edad como ulteriormente se ha mencionado, pero no se establecía en alguno de sus artículos y menos podía considerarse como único criterio lo dispuesto en el numeral 34, el cual establece que para adquirir la ciudadanía es necesario haber cumplido dieciocho años de edad, puesto que en otros países la mayoría de edad y los derechos de la ciudadanía no se alcanzan conjuntamente.

En respuesta a la duda planteada fue necesario consultar instrumentos internacionales de gran relevancia, en especial aquél que más países han ratificado de entre las declaraciones internacionales de derechos humanos y protección de la infancia, concretamente la Convención de los Derechos del Niño, signado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en síntesis profundiza y reafirma los derechos del niño, haciendo notar la necesidad de proporcionar a los menores cuidado y asistencia especiales en razón de su vulnerabilidad, subrayando de manera especial la responsabilidad primordial de la familia por lo que respecta a la protección y asistencia; la necesidad de protección jurídica y no jurídica del niño antes y después de su nacimiento; la importancia del respeto de los valores culturales de la comunidad del niño y el papel crucial de la cooperación internacional para que los derechos del niño se hagan realidad.

Estos principios, desarrollados ampliamente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, deben reflejarse en la legislación interna por medio de un proceso de adecuación normativa que establezca, entre otros aspectos, la garantía del debido proceso en todo trámite judicial o administrativo al cual se vea sometido el

adolescente. Esta garantía ha sido configurada como uno de los elementos sustanciales del Estado de Derecho, y una guía para configurar cualquier modelo democrático respetuoso de los derechos fundamentales.<sup>47</sup>

El texto del artículo 1 de la Convención, es claro en precisar el momento en el cual se alcanza la mayoría de edad, (18 años), refiriendo además, que podrá considerarse otra edad anterior al término general establecido siempre y cuando, dicha medida se encuentre ajustada a las necesidades que para tal efecto considere el legislador y sobre todo, no se encuentre en contravención al objeto principal de la Convención, por lo que a partir de la entrada en vigor de la multireferida reforma del artículo 18 constitucional, México se unió a la postura acogida por la Convención de los Derechos del Niño a efecto de no considerar como mayores de edad a quienes todavía no hayan cumplido 18 años.

A lo anterior, el estudio de la justicia penal para menores puede ser complementado con dos instrumentos normativos de mayor importancia, a saber, la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4º constitucional, publicada el veintinueve de mayo de dos mil y la anteriormente referida Convención de los Derechos del Niño de veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno.

La ley reglamentaria del numeral 4º constitucional reúne varios de los derechos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño, con la notable diferencia de que en la ley se hace distinción entre los niños y adolescentes, refiriendo que los primeros son todas las personas que tengan hasta doce años, en tanto que los

---

<sup>47</sup> El artículo 1º de la citada convención establece que “Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado la mayoría de edad”

segundos son aquellas personas que tengan entre doce y dieciocho años de edad; asimismo, impone obligaciones a todas las personas (ascendiente y tutores) e instituciones gubernamentales encargadas del cuidado y protección de los menores, pues de la lectura del ordinal 11 de la ley en cita es claro al disponer que:

*"Artículo 11. Son obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes:*

*A. Proporcionarles una vida digna, garantizarles la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.*

*Para los efectos de este precepto, la alimentación comprende esencialmente la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación.*

*B. Protegerlos contra toda forma de maltrato, prejuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación. Lo anterior implica que la facultad que tienen quienes ejercen la patria potestad o la custodia de niñas, niños y adolescentes no podrán al ejercerla atentar contra su integridad física o mental ni actuar en menoscabo de su desarrollo.*

*Las normas dispondrán lo necesario para garantizar el cumplimiento de los deberes antes señalados. En todo caso, se preverán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que ascendientes, padres, tutores y responsables de niñas, niños y adolescentes cumplan con su deber de dar alimentos. Se establecerá en las leyes respectivas la responsabilidad penal para quienes incurran en abandono injustificado.*

*Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas atribuciones, impulsarán la prestación de servicios de guardería, así como auxilio y apoyo a los ascendientes o tutores responsables que trabajen.”*

El involucramiento en el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, no sólo es competencia y obligación de los directamente responsables, sino también, de los particulares que sin tener responsabilidad directa sobre los niños, niñas y adolescentes, aun así guarden algún tipo de relación con ellos, como sucede con los maestros, médicos, vecinos y trabajadores sociales al servicio de éstos, quienes como veremos a continuación, están obligados a hacer del conocimiento de las autoridades responsables de los casos en los que los menores estén sufriendo la violación de sus derechos consignados en la ley de la materia, lo cual impone el numeral 13 de la ley en comento que se transcribe a continuación:

*“Artículo 13. A fin de garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en este capítulo, las leyes federales, del Distrito Federal y de las entidades federativas podrán disponer lo necesario para que se cumplan en todo el país:*

*A. Las obligaciones de ascendientes o tutores, o de cualquier persona que tenga a su cargo el cuidado de una niña, de un niño, o de un o una adolescente de protegerlo contra toda forma de abuso; tratarlo con respeto a su dignidad y a sus derechos; cuidarlo, atenderlo y orientarlo a fin de que conozca sus derechos, aprenda a defenderlos y a respetar los de las otras personas.*

*B. Para que el Estado, en los ámbitos federal, estatal y municipal pueda*

*intervenir, con todos los medios legales necesarios, para evitar que se generen violaciones, particulares o generales del derecho de protección de niñas, niños y adolescentes. Especialmente se proveerá lo necesario para evitar que salgan del país sin que medie la autorización de sus padres, tutores o de un juez competente.*

*C. La obligación de familiares, vecinos, médicos, maestros, trabajadores sociales, servidores públicos, o cualesquiera persona, que tengan conocimiento de casos de niñas, niños o adolescentes que estén sufriendo la violación de los derechos consignados en esta ley, en cualquiera de sus formas, de ponerlo en conocimiento inmediato de las autoridades competentes, de manera que pueda seguirse la investigación correspondiente.*

*En las escuelas o instituciones similares, los educadores o maestros serán responsables de evitar cualquier forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o explotación, en contra de niñas, niños o adolescentes.”*

Asimismo, la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, hace un llamado de atención a los medios de comunicación masiva, en el sentido de que las autoridades federales en el ámbito de sus respectivas competencias procuren verificar que éstos difundan información apta para los menores, pues el artículo 43 de la citada ley, que a continuación se reproduce prevé:

*“Artículo 43. Sin perjuicio de lo previsto en la normatividad aplicable a los medios de comunicación masiva, las autoridades federales, en el ámbito de sus competencias, procurarán verificar que éstos:*

*A. Difundan información y materiales que sean de interés social y cultural para*

*niñas, niños y adolescentes, de conformidad con los objetivos de educación que dispone el artículo 3o. de la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño.*

*B. Eviten la emisión de información contraria a los objetivos señalados y que sea perjudicial para su bienestar o contraria con los principios de paz, no discriminación y de respeto a todas las personas.*

*C. Difundan información y materiales que contribuyan a orientarlos en el ejercicio de sus derechos, les ayude a un sano desarrollo y a protegerse a sí mismos de peligros que puedan afectar a su vida o su salud.*

*D. Eviten la difusión o publicación de información en horarios de clasificación A, con contenidos perjudiciales para su formación, que promuevan la violencia o hagan apología del delito y la ausencia de valores.*

*E. Además, las autoridades vigilarán que se clasifiquen los espectáculos públicos, las películas, los programas de radio y televisión, los videos, los impresos y cualquier otra forma de comunicación o información que sea perjudicial para su bienestar o que atente contra su dignidad.”*

Por otra parte, la Convención de los Derechos del Niño prevé disposiciones que por su carácter general se encontraban ya establecidas en otros ordenamientos, pues está dirigida a toda la sociedad en su conjunto, pero en especial a los menores de edad, ya que contempla diversas prerrogativas en su favor entre las que destacan derechos de libertad, económicos, sociales y culturales, pero sin duda, una de sus mayores aportaciones que México acogió en su legislación fue, como ya se dijo, la definición de los niños como todo aquel individuo menor de dieciocho años de edad,

“así como haber considerado a éstos, como sujetos de derecho y no como sujetos de la mera compasión social, además de haber producido un efecto sensibilizador con respecto a esos derechos, tanto en el nivel de la opinión pública como en el nivel de los especialistas, que han comenzado a examinar con mayor detalle las posibilidades jurídicas de protección de los menores.”<sup>48</sup>

Atendiendo a la literalidad del artículo 3º de la Convención en cita, se advierte la obligación con la que cuentan las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, en considerar antes de toda decisión el interés superior del niño, lo que presupone un concepto novedoso que se repite en diversos dispositivos de la Convención (artículos 9º, 18, 20, 21, 37 y 40) y que supone la clave interpretativa de la misma y de todas aquellas disposiciones encargadas de menores, respecto de la condición jurídica y material de la infancia, entendida como la premisa bajo la cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normativa respecto a la niñez y la adolescencia en la que se abandona la concepción del sujeto como “incapaz” y se logra el respeto de todos sus derechos, lo que constituye un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños, deduciendo no sólo una garantía para éstos sino una limitación para los Estados al momento de interpretar normas y legislar en el ámbito interno en la materia, así como el reconocimiento de una protección adicional.

El numeral 3º de la multireferida Convención establece lo siguiente:

---

<sup>48</sup> García Méndez, Emilio, *Infancia-adolescencia. De los derechos y de la justicia*, Fontarama 1999, p 66 y 67.

*“Artículo 3.- 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

*2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*

*3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”*

Como se aprecia del numeral transcrito, tanto los particulares como las respectivas autoridades en su competencia, deberán respetar y hacer valer el interés superior del menor, aun por encima de cualquier otro, pues como lo refiere González Mariscal “el interés superior del niño deberá ser observado con mayor intensidad por quienes tienen a su cuidado al menor, es decir, los progenitores, tutores o custodios, los que deberán velar por ese interés en todas las facetas de la vida del menor; también deberán observarlo —en la esfera en que tengan competencia— los

educadores, los jueces, la administración pública, etcétera.<sup>49</sup>-

A la par del artículo 3º y sin perder de vista lo que en anteriores párrafos se mencionó respecto al numeral 4º constitucional, en el sentido de imponer la responsabilidad a los adultos que tengan bajo su resguardo a los menores, así como a los órganos públicos que tienen el deber de legislar e implementar políticas públicas y procesos jurisdiccionales para la protección de las prerrogativas mencionadas, debe tomarse en cuenta además, lo establecido por el numeral 5º del instrumento jurídico en comento que prevé responsabilidad primaria a los progenitores y custodios, y que el Estado deberá respetar sus decisiones siempre y cuando no sean contrarias al interés superior del menor, en cuyo caso será el propio Estado quien sustituirá a aquéllos en sus responsabilidades. Para mayor comprensión se transcribe el dispositivo citado.

*Artículo 5.- Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.*

Conjuntamente a lo anterior, debe precisarse el contenido del artículo 18 de la

---

<sup>49</sup> Carbonell, Miguel; González Mariscal, Olga Islas de, *Constitución y justicia para adolescentes*, Serie de Estudios Jurídicos num. 114, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2007, p. 17.

Convención, el cual a la letra expone lo siguiente:

*Artículo 18.- 1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.*

*2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.*

*3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.*

Asimismo, otros de los principios relacionados con el interés superior de los menores es el relativo a la asignación de un nombre, previa inscripción en el registro público del menor, tal como lo establece el numeral 7º, precepto que además establece el derecho que tienen de conocer a sus padres y ser cuidados por ellos, lo que se reitera y amplía en el dispositivo 9º del ordenamiento jurídico en cita, por otra parte, la reunificación familiar a que los

menores tienen derecho cuando por alguna razón sus padres se encuentren en otro país, es otra de las prerrogativas que la Convención establece en su artículo 10º, al disponer que “...toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva”.<sup>50</sup>

Por otra parte y como anteriormente se comentó en párrafos precedentes, existen algunos derechos que pueden ser restringidos no en su titularidad sino en la capacidad de ejercicio que el menor tiene para ejercerlos, tal es el caso de promover alguna acción jurídica ante los tribunales o realizar cierta solicitud ante la administración pública; para lo cual, dichos derechos pueden ser ejercidos por otros sujetos, quienes en nombre y representación del menor actúan por él, sin embargo, el hecho de que los menores no puedan personarse

---

<sup>50</sup> Para tal efecto, es necesario tener en cuenta el contenido del numeral 78 de la Ley General de Población, el cual menciona los requisitos y excepciones que para tal efecto impone la citada ley.

Artículo 78.- Las personas que pretendan emigrar del país, están obligadas a satisfacer, además de los requisitos generales de migración, los siguientes:

- I. Identificarse y presentar a la autoridad de Migración correspondiente, las informaciones personales o para fines estadísticos que les requieran;
- II. Ser mayores de edad, o si no lo son o están sujetos a interdicción, ir acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto por dichas personas o por autoridad competente;
- III. La comprobación, si se trata de mexicanos, de que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan exijan las leyes del mismo, según el carácter con que pretendan hacerlo;
- IV. Solicitar de la oficina respectiva la documentación correspondiente y presentarla a las autoridades migratorias del lugar por donde se pretenda salir y no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la justicia, ni estar arraigado por cualquier causa en virtud de resolución judicial, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 109 de esta Ley; y
- V. Los que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia.

Asimismo, el párrafo segundo del artículo 10 de la Convención de los Derechos del Niño, establece lo siguiente: “...El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por lo presente Convención.”

directamente ante un juez o ante una autoridad administrativa no significa que su opinión no pueda ser expuesta y tomada en consideración, pues para tal efecto, deberá tomarse en cuenta la madurez del menor, lo que se corrobora con lo establecido en el numeral 12º de la Convención de los Derechos del Niño que a la letra expone lo siguiente:

- *Artículo 12.*

1. *Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.*
2. *Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.*

Acorde a lo anterior, es de señalar el contenido del apartado I del numeral 40 del multicitado ordenamiento jurídico, el cual reconoce los derechos de lo menores de quienes se alegue que hayan infringido las leyes penales o se les acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes a ser tratados de manera digna y con respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que se confieren a todo ciudadano, tomando en cuenta su edad y la importancia de promover la reintegración del menor de manera constructiva a la sociedad; asimismo, el apartado III del citado numeral establece lo siguiente:

*...3.- Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular: a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;*

Lo transcrito anteriormente nos remite nuevamente al contenido del numeral 1º de dicha Convención, el cual define como niño a toda persona menor de dieciocho años, lo que deriva en la existencia de un límite en la capacidad punitiva que el Estado puede ejercer en contra de las personas que infringen la ley penal, pues se establece una edad por debajo de la cual se entiende que las personas todavía no son capaces de asumir las consecuencias de su conducta, lo que supone que dicha determinación no tendría que estar por debajo de los dieciocho años de edad, para la creación de un sistema penal específico para los menores, esto en razón de su madurez y capacidad de entendimiento.

Robustece lo anterior, el extracto que a continuación se transcribe, el cual se encuentre inmerso en la Regla 4 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, (Reglas de Beijing) suscrita en la resolución 40/33 de la Asamblea General de veintiocho de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, el que a la letra refiere lo siguiente:

*4. Mayoría de edad penal. 4.1 En los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual.*

Ahora bien, de los puntos analizados hasta ahora se advierte que algunas de las cuestiones planteadas con anterioridad no se encontraban correctamente observadas en los códigos penales locales de la República Mexicana, pues, por poner sólo un ejemplo basta decir que en ellos existía una edad penal que se encontraba por debajo de los dieciocho años, es así que antes de comenzar a analizar el contenido del numeral 18 constitucional posterior a su reforma de diciembre de dos mil cinco, es preciso señalar el contenido de la Opinión Consultiva 17/2002 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que junto con la Convención de Derechos Humanos del Niño, fueron las premisas y fuente inspiradora de la reforma constitucional mexicana, pues el treinta de marzo de dos mil uno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó una solicitud de Opinión Consultiva a la citada Corte Interamericana, en la que se le solicitó la interpretación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, con el propósito de determinar si las medidas especiales establecidas en el artículo 19 de la Convención constituyen “límites al arbitrio o a la discrecionalidad de los Estados” en relación con los niños, y asimismo solicitó la formulación de criterios generales válidos sobre la materia dentro del marco de dicha Convención. El numeral 8º de la Opinión Consultiva antes mencionada, aborda lo relativo a los derechos que toda persona tiene ante una autoridad judicial, fundamentalmente derechos para su oportuna

defensa, en tanto que el artículo 25 de la referida Convención establece el derecho a la protección judicial, es decir, el derecho que toda persona tiene de acudir ante la autoridad judicial mediante un recurso sencillo y rápido ante un juez para que lo ampare por la violación a sus derechos fundamentales, es así, que ante dichas condiciones, el veintiocho de agosto de dos mil dos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 17/2002, hizo referencia a la condición jurídica y a los derechos humanos de los menores en razón de que algunas de las medidas especiales de protección dirigidas a éstos tienden al debilitamiento de las garantías judiciales de los propios menores.

Entre las cuestiones de interés que a la Comisión Interamericana le preocupaban se encontraban las siguientes:

a) La separación de jóvenes de sus padres y/o familia por considerarse, al arbitrio del órgano decisor y sin debido proceso legal, que sus familias no poseen condiciones para su educación y mantenimiento;

b) La supresión de la libertad a través de la internación de menores en establecimientos de guarda o custodia, por considerárselos abandonados o proclives a caer en situaciones de riesgo o ilegalidad; causales que no configuran figuras delictivas sino condiciones personales o circunstanciales del menor.

c) La aceptación en sede penal de confesiones de menores obtenidas sin las debidas garantías;

d) La tramitación de juicios o procedimientos administrativos en los que se determinan derechos fundamentales del menor, sin la garantía de defensa del menor; y

e) La determinación en procedimientos administrativos y judiciales de derechos y libertades sin la garantía al derecho de ser oído personalmente y la no consideración de la opinión y preferencias del menor en esa determinación.

El compromiso y responsabilidad de las cuestiones antes planteadas por la Comisión ante la Corte Interamericana, no sólo incumben al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sino a todo el derecho internacional, pues en gran medida la interpretación de los preceptos enunciados son también parte de la Convención de los Derechos del Niño, sin dejar además de mencionar que plantean cuestiones de orden social.

Ahora bien, la extensión de la Opinión Consultiva emitida por la Corte, hace complicado el resumen de la misma, por lo que, para su mejor estudio sólo me limitaré a desarrollar los puntos que en realidad interesan, comenzando por el concepto de niño que la Corte Interamericana definió en su numeral 41, y que en él consideró la definición que la Convención de los Derechos del Niño realizó en su dispositivo 1º, al que anteriormente me he referido.

*41. La mayoría de edad conlleva la posibilidad de ejercicio pleno de los derechos, también conocida como capacidad de actuar. Esto significa que la persona puede ejercitar en forma personal y directa sus derechos subjetivos, así como asumir plenamente obligaciones jurídicas y realizar otros actos de naturaleza personal o patrimonial. No todos poseen esta capacidad: carecen de ésta, en gran medida, los niños. Los incapaces se hallan sujetos a la autoridad parental, o en su defecto, a la tutela o representación. Pero todos son sujetos de derechos, titulares de derechos inalienables e inherentes a la persona humana.*

*42. En definitiva, tomando en cuenta la normativa internacional y el criterio sustentado por la Corte en otros casos, se entiende por "niño" a toda persona que no ha cumplido 18 años de edad.<sup>51</sup>*

---

<sup>51</sup> El término niño abarca, evidentemente, los niños, las niñas y los adolescentes.

Posteriormente, se dio contestación a las situaciones planteadas por la Comisión, para lo cual la Corte señaló que:

*76. La carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño con respecto a su familia, y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención.*

*77. En conclusión, el niño debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar por separarlo de su familia. En todo caso, la separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal.*

Asimismo y por lo que respecta a la intervención en favor de los menores y de sus familias que el Estado realizará por medio de las instituciones encargadas para la protección del interés superior de éstos, para tal efecto, se llevará a cabo por los medios adecuados y con el personal capacitado para la realización de sus funciones, pues no basta que el Estado cuente con juzgados e instituciones de asistencia social, pues de lo que se trata es de crear estructuras especializadas para la atención y cuidado de los menores. La Corte lo explica de la siguiente manera:

*Instituciones y personal:*

*78. La eficaz y oportuna protección de los intereses del niño y la familia debe brindarse con la intervención de instituciones debidamente calificadas para ello, que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas. En fin, no basta con que se trate de organismos jurisdiccionales o administrativos; es preciso que éstos cuenten con todos los elementos necesarios para salvaguardar el interés superior del niño.*

*79. Esto debe informar la actividad de todas las personas que intervienen en el proceso, quienes han de ejercer sus respectivas encomiendas tomando en consideración tanto la naturaleza misma de éstas, en general, como el interés superior del niño ante la familia, la sociedad y el propio Estado, en particular. No basta con disponer protecciones y garantías judiciales si los operadores del proceso carecen de*

*capacitación suficiente sobre lo que supone el interés superior del niño y, consecuentemente, sobre la protección efectiva de sus derechos.*

Por otra parte y en palabras de Miguel Carbonell, “...los deberes del Estado en relación a los menores no se agotan en actos de abstención por parte de los poderes públicos, sino que requieren y exigen de políticas activas para la preservación de sus derechos entre las cuales la educación tiene un papel fundamental”<sup>52</sup>

*88. En igual sentido, se desprende de las normas contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño que los derechos de los niños requieren no sólo que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en las relaciones privadas o familiares del niño, sino también que, según las circunstancias, adopte providencias positivas para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos. Esto requiere la adopción de medidas, entre otras, de carácter económico, social y cultural. En particular, el Comité sobre Derechos del Niño ha enfatizado en su primer comentario general la relevancia del derecho a la educación. Efectivamente, es sobre todo a través de la educación que gradualmente se supera la vulnerabilidad de los niños. Asimismo, el Estado, como responsable del bien común, debe, en igual sentido, resguardar el rol preponderante de la familia en la protección del niño; y prestar asistencia del poder público a la familia, mediante la adopción de medidas que promuevan la unidad familiar.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos retoma lo previsto por el numeral 12 de la Convención de los Derechos del Niño, en el sentido de tomar en consideración la madurez del menor para su intervención en procesos judiciales o administrativos llevados en su contra, pues para tal efecto, la Corte señala que el aplicador del derecho debe atender a la capacidad del niño para acordar su intervención.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, Op. cit p. 27.

*102. En definitiva, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo, sea en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos. En esta ponderación se procurará el mayor acceso del menor, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso.*

Igualmente, la Corte cita expresamente el contenido del numeral 40.3 de la Convención de los Derechos del Niño, al señalar que una de las cuestiones de mayor importancia que los Estados deben observar al momento del enjuiciamiento penal, es el referente a la separación que entre adultos y menores debe existir.

*109. ...los menores de 18 años a quienes se atribuya la comisión de conductas previstas como delictuosas por la ley penal, deberán quedar sujetos, para los fines del conocimiento respectivo y la adopción de las medidas pertinentes, sólo a órganos jurisdiccionales específicos distintos de los correspondientes a los mayores de edad. Así, la Convención sobre los Derechos del Niño contempla el "establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes" (artículo 40.3).*

Asimismo, al tratarse de medidas restrictivas de la libertad personal, éstas están regidas por el principio de legalidad en materia penal que impera para los mayores de edad, pues la imposición de algún tipo de sanción deberá darse solamente cuando el menor haya violado alguna norma que establezca con claridad la conducta a sancionar y no así, por situaciones de riesgo o peligro como lo menciona la Corte Interamericana.

*110. Es inadmisibles que se incluya en esta hipótesis la situación de los menores que no han incurrido en conducta penalmente típica, pero se encuentran en situación de riesgo o peligro, por desvalimiento, abandono, miseria o enfermedad, y menos aún la de aquellos otros que simplemente observan un comportamiento diferente del que caracteriza a la*

*mayoría, se apartan de las patrones de conducta generalmente aceptados, presentan conflictos de adaptación al medio familiar, escolar o social, en general, o se marginan de los usos y valores de la sociedad de la que forman parte. El concepto de delincuencia infantil o juvenil sólo puede aplicarse a quienes se hallan en el primer supuesto mencionado, esto es, a los que incurren en conductas típicas, no así a quienes se encuentran en los otros supuestos.*

Por último, al finalizar el fallo en la opinión consultiva que la Corte realizó, se fijó un resumen del régimen jurídico internacional de los menores, en el que se sintetizó los puntos que a continuación se transcriben.

“1. Que de conformidad con la normativa contemporánea del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la cual se enmarca el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección.

2. Que la expresión “interés superior del niño”, consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

3. Que el principio de igualdad recogido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no impide la adopción de reglas y medidas específicas en relación con los niños, los cuales requieren un trato diferente en función de sus condiciones especiales. Este trato debe orientarse a la protección de los derechos e intereses de los niños.

4. Que la familia constituye el ámbito primordial para el desarrollo del niño y el ejercicio de sus derechos. Por ello, el Estado debe apoyar y fortalecer a la familia, a través de las diversas medidas que ésta requiera para el mejor cumplimiento de su función natural en este campo.

5. Que debe preservarse y favorecerse la permanencia del niño en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes para separarlo de su familia, en función del interés superior de aquél. La separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal.

6. Que para la atención a los niños, el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas.

7. Que el respeto del derecho a la vida, en relación con los niños, abarca no sólo las prohibiciones, entre ellas, la de la privación arbitraria, establecidas en el artículo 87."

De esta forma y una vez que se analizaron las cuestiones primigenias consideradas antecedentes de la reforma del numeral 18 constitucional, es momento de abordar las relativas al sentido y alcances de la reforma constitucional en comento.

## **2. Exposición de motivos.**

Como lo he referido, el veintinueve de marzo de dos mil cuatro, el Ejecutivo Federal presentó un proyecto de reforma denominado "Reforma estructural del sistema penal mexicano", para lo cual era indispensable se reformara el numeral 18 de la Carta Magna, por lo que después de un largo periodo de discusión, por fin el doce de diciembre de dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que declaró reformado el párrafo cuarto del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionado los párrafos quinto y sexto, recorriéndose en su orden los últimos párrafos del numeral en comento.

El objetivo principal de esta reforma fue la creación de principios fundamentales para la instauración de un sistema integral de justicia penal para adolescentes.

Con el fin de subrayar la necesidad del establecimiento para la creación del sistema penal para menores, fue necesario plasmar en la exposición de motivos un breve relato histórico de las diversas etapas por las que la justicia penal de menores ha atravesado, notándose como parteaguas el reconocimiento de los derechos del menor, plasmados en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1990, la cual concibe como niño a toda persona de hasta dieciocho años de edad.

En este contexto, la reforma constitucional en estudio es una respuesta a los compromisos que México signó con anterioridad en instrumentos internacionales relativos a la justicia de menores, tales como las Reglas de Beijing para la Administración de Justicia de Menores; Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riad y las Reglas para la Protección de Menores Privados de Libertad, tratados internacionales que tienen como común denominador el establecimiento de un sistema de justicia penal para menores así como de autoridades investigadoras y juzgadoras capacitadas y especializadas en la investigación, consignación y debido proceso ante el juez de la causa, que respeten y hagan valer los derechos de los niños, niñas y adolescentes consignados en dichos instrumentos internacionales y para lo cual la reforma constitucional en comento fue realizada.

La exposición de motivos de la multireferida reforma es del tenor literal siguiente:

**“Proceso legislativo:  
EXPOSICION DE MOTIVOS  
CAMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICION DE MOTIVOS  
México, D.F., a 4 de Noviembre de 2003.  
INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)**

HONORABLE ASAMBLEA:

Los suscritos senadores y diputados, integrantes de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 98 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforman y adicionan los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVO

La justicia penal para menores de edad en nuestro País, no ha logrado cumplir con los objetivos para los cuales fue diseñada y, por tanto, no ha podido satisfacer las altas aspiraciones y reclamos de la sociedad frente al problema de la delincuencia protagonizada por niños y adolescentes. Los modelos de justicia administrativa que actualmente se aplican a nivel federal y local, han demostrando su falta de funcionalidad, lejos de ser sistemas eficaces, capaces de garantizar la adecuada protección de los intereses de los sujetos a los que se dirige, y de la colectividad en general, se ha convertido en un instrumento a través del cual, la autoridad violenta constantemente los derechos fundamentales de los miembros más vulnerables de la sociedad: los niños, las niñas y los adolescentes.

La legislación vigente en la materia, se encuentra notoriamente retrasada en relación con las exigencias de un verdadero sistema de justicia penal para adolescentes, respetuoso de sus derechos y garantías, pero a su vez, capaz de responder a las demandas de seguridad y justicia de la población que sufre las consecuencias de este problema social. Las leyes en vigor, continúan estructuradas en torno a principios tutelares propios de épocas pasadas, por lo que resulta inminente la necesidad de que sean revisadas y ajustadas a los tiempos y tendencias actuales.

El primer paso en el proceso de redefinición de los sistemas de justicia que se aplican a los menores de edad, consiste en sentar las bases, los lineamientos y los principios constitucionales que permitan el posterior desarrollo de una legislación específica en la materia, tanto a nivel local como federal, que encuentre un claro y sólido sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sustento que hoy, es inexistente.

Si bien es cierto que el Estado Mexicano es una República Federal, lo que conlleva a una doble organización jurisdiccional, la federal y la local, también lo es que ambas jurisdicciones se rigen por los principios, lineamientos y criterios previstos en la Constitución Federal, por lo que las reformas hoy planteadas, tienen el propósito de regular e impulsar la formación de todos los modelos de justicia para menores de edad en el País.

En suma, se trata de establecer en la Constitución, las bases, principios y lineamientos esenciales, que permitan la implementación de un “Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes”, entendiéndose por éstos a toda persona mayor de 12 y menor de 18 años de edad, que haya cometido una conducta tipificada como delito por las leyes penales.

La presente iniciativa se motiva en los siguientes antecedentes:

La creación de una justicia especializada para menores de edad, surge a finales del siglo XIX, con el establecimiento del Primer Tribunal para Menores, en Chicago Illinois, en 1899. Antes de dicha

fecha, se trataba a los niños como adultos y sus conductas eran reguladas por los códigos penales ordinarios.

Con la creación del Tribunal de Illinois, comienzan a desarrollarse en todo el mundo, los llamados sistemas “tutelares” de justicia para menores, basados en la doctrina conocida como de la “situación irregular”, de acuerdo con la cual, los menores de edad eran concebidos como objetos de tutela, y definidos de manera negativa y segregativa como incapaces. La esencia de esta doctrina se resume en el establecimiento de un marco jurídico que, en aras de la protección, legitima una intervención estatal ilimitada y discrecional sobre los menores de edad.

Dentro de este proceso de desarrollo de la justicia para menores de edad, México no fue la excepción, para 1940 se habían instaurado en todo el País sistemas tutelares de justicia administrativa, basados en los principios de la doctrina de la situación irregular, permaneciendo vigentes en un importante número de estados de la República.

A mediados del siglo XX, estos sistemas comenzaron a ser fuertemente cuestionados. El control socio-penal que el Estado ejercía sobre los menores de edad, alcanzó límites inaceptables, que restringían y vulneraban severamente sus derechos y garantías fundamentales, en una medida mucho mayor que en el derecho penal de adultos. Las críticas a los sistemas tutelares, pusieron de manifiesto su falta de legitimidad jurídica y social, lo que llevó a la urgente necesidad de replantear los fundamentos de tan importante materia en todo el mundo.

Con la aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y el surgimiento de la doctrina de la “protección integral de los derechos de la infancia”, la cual concibe a los niños, hasta la edad de 18 años, como sujetos plenos de derechos, surge un nuevo modelo de justicia para menores de edad, basado en la idea de la “responsabilidad penal”. Se parte de que el niño no solo es titular de derechos que le deben ser reconocidos, respetados y garantizados, sino que además lo es también de obligaciones, deberes y responsabilidades. En este sentido, cuando un menor de edad comete una conducta delictiva, se le debe atribuir una responsabilidad específica por ese hecho. Como parte esencial de esta responsabilidad, surge obligatoriamente, el tema de los derechos y garantías fundamentales, tanto sustantivas como procesales, ya que no se puede hablar de responsabilidad sin derechos y garantías. Toma plena vigencia como derecho fundamental de las personas menores de edad, la garantía del debido proceso legal, tesis sobre la que se sostienen los modernos sistemas de responsabilidad penal.

El fundamento legal de este modelo de justicia, se encuentra principalmente en los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que han servido de base para que diversos países del mundo, especialmente de América Latina, hayan desarrollado nuevos sistemas de justicia para menores de edad, acordes con las exigencias que plantean las sociedades democráticas modernas y respetuosas de los derechos fundamentales de este sector de la población.

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 10 de agosto 1990, por lo que, junto con la Constitución Federal e incluso por encima de las leyes federales, según reciente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es Ley Suprema de la Unión. Al aprobar la Convención, México

se comprometió a adoptar todas las medidas administrativas, jurídicas, legislativas y de cualquier otra índole, necesarias para dar efectividad a los derechos en ella reconocidos, dentro de los que se encuentra el debido proceso legal, en caso de infracción a la ley penal.

En diciembre de 1999, el Congreso reformó el artículo 4° de la Constitución, a fin de incorporar al texto de la misma a las niñas y niños como sujetos plenos de derechos. Como consecuencia de esta reforma, se hizo necesaria la expedición de un nuevo ordenamiento que regulara de forma integral los derechos de la infancia y sus garantías.

Casi once años después de la ratificación de la Convención, el 7 de abril de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley para la Protección de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes”, reglamentaria del artículo 4° constitucional, cuyo objeto es el de “garantizar a niñas, niños y adolescentes, la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución”. Esta Ley busca responder, en esencia, al modelo de la “protección integral de los derechos de la infancia”. En su Título Cuarto, desarrolla el “derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal”. Establece los lineamientos básicos de un sistema de justicia penal para adolescentes especializado, acorde a lo estipulado por la Convención, por las normas internacionales que inspiran el modelo de la protección integral de los derechos de la infancia y por los derechos y garantías individuales reconocidos en la Constitución Política, propias de un eficaz Estado de Derecho.

A pesar de lo prescrito por la Constitución y por el Título Cuarto de la Ley para la Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, tanto la legislación federal como las legislaciones locales, han permanecido ajenas a los cambios y exigencias planteadas. De acuerdo con el análisis de las leyes vigentes en materia de menores infractores, únicamente la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como las existentes en los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, México, Nayarit y Querétaro, se han adaptado parcialmente a lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño. El resto, conserva una legislación eminentemente tutelar, que además de seguir violando los derechos fundamentales de los menores de edad, no responden a las actuales exigencias de un verdadero y moderno sistema de justicia.

Los antecedentes antes referidos, conducen a la urgente necesidad de replantear los sistemas de justicia para menores de edad todo el País, empezando por los preceptos constitucionales que guardan relación con esta materia, a fin de poder cumplir plenamente con lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño y por la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y así como con los compromisos que frente a la infancia tiene nuestro País.

Actualmente, el único precepto constitucional que toca esta materia es el artículo 18, el cual en su párrafo cuarto señala que la “Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”. Este párrafo resulta a todas luces insuficiente para servir de sustento a los procedimientos de justicia administrativa a los que se sujeta actualmente a los menores y, en general, para cualquier tipo de procedimiento futuro. De la lectura del mismo, ligado a la totalidad de disposiciones contenidas en dicho artículo, se observa que únicamente alude a la

organización del régimen de ejecución de sentencias relativo a los menores de edad, pero de ninguna manera legítima todo un sistema específico e integral de justicia para ellos.

En esta virtud, la presente Iniciativa pretende reformar el párrafo cuarto y adicionar los párrafos quinto, sexto y séptimo al artículo 18 de la Carta Magna, con el objeto de legitimar y sustentar constitucionalmente, un nuevo sistema de justicia para menores de edad y establecer las exigencias mínimas a que éste deberá responder, alterando lo mínimo posible la actual distribución temática de la Constitución.

Mediante las reformas y adiciones propuestas, se pretende introducir al texto constitucional las bases, principios y lineamientos esenciales, necesarios para la implementación de un Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en todo el País. Se trata de una reforma constitucional a partir de la cual podrá desarrollarse la exigencia de una verdadera responsabilidad jurídica a los adolescentes, específicamente relacionada con la comisión de conductas tipificadas como delito por las leyes penales, a través de un procedimiento de naturaleza sancionadora educativa, en el que se observen todas las garantías derivadas de nuestro ordenamiento constitucional, lo dispuesto por los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño y por los artículos 44 y 45 de la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Las normas constitucionales que se pretenden introducir son las siguientes:

Establecer bases para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, implementen en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema de justicia penal para adolescentes, de conformidad con los lineamientos y principios rectores, que ahí se fijen y que se desarrollen por la ley reglamentaria que en su oportunidad expida el Congreso de la Unión.

Creación de una jurisdicción penal especial para adolescentes, diferente de aquella prevista para los adultos, que de conformidad con lo establecido por el artículo 4° constitucional y la Convención de los Derechos del Niño, encuentre su fundamento en la concepción de los menores de edad como sujetos plenos de derechos y, por tanto, de responsabilidades, y su justificación en la necesidad de concederles un trato diferenciado, en razón de su condición de personas en desarrollo, que hace presumir una mayor posibilidad de reintegración social y familiar; abandonando en forma definitiva la noción de los menores concebidos como objeto de tutela o protección, y definidos negativa y segregativamente como incapaces.

Reconocimiento expreso de los derechos y garantías procesales y de ejecución que le corresponden a toda persona por el sólo hecho de serlo, más aquellos derechos y garantías específicas que por su especial condición de personas en desarrollo, les han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales y leyes locales.

Determinación de los límites de edad máxima y mínima, para la atribución de responsabilidad penal a las personas menores de edad, estableciendo, de manera definitiva, la mayoría de edad penal en los 18 años, de forma que todos aquellos sujetos a quienes se impute la comisión de un delito, que no hayan alcanzado esta mayoría, queden sujetos a una jurisdicción especial. Asimismo, se precisa el límite mínimo de 12 años de edad, por debajo del cual, no es posible atribuir a la persona una responsabilidad

específica, considerándose que los menores de esa edad que cometan algún delito, deben recibir un tratamiento diferente dentro del ámbito asistencial y de rehabilitación, sin necesidad de la intervención del aparato sancionador del Estado.

El establecimiento de estos límites guarda concordancia con la distinción que de la infancia (menores de 18 años de edad) hace la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta Ley considera niños a todas aquéllas personas menores de 12 años y adolescentes a aquéllas personas mayores de 12 y menores de 18 años. En virtud de esta distinción es que la Iniciativa se refiere a un sistema integral de justicia penal para adolescentes, dejando fuera a los niños, al considerar que por su corto desarrollo, no se les debe atribuir responsabilidad penal por sus actos.

Determinación, en estricto apego al principio esencial de la legalidad, de la comisión de conductas tipificadas como delitos por las leyes penales, como único supuesto de intervención jurídico-penal del Estado frente a los adolescentes.

Previsión del establecimiento, en todos los niveles de gobierno, de instituciones, órganos y autoridades especializadas, destinadas a la procuración e impartición de la justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones.

Establecer como principios fundamentales en la aplicación de la justicia penal para adolescentes, el interés superior y la protección integral del adolescente, lo que debe conducir a las autoridades, órganos e instancias que intervengan en las distintas fases de la misma, a actuar en todo momento, de conformidad con aquello que sea más conveniente para su reinserción social y familiar, así como para el pleno desarrollo de su persona y capacidades.

Normar las formas alternativas al juzgamiento, basadas en el principio de la mínima intervención del derecho penal, como mecanismos fundamentales en la aplicación de la justicia penal para adolescentes, que permitan la solución de los conflictos por medios distintos a la tradicional forma de intervención jurídico penal, atribuyendo al derecho penal un carácter meramente subsidiario, a fin de posibilitar la pronta y expedita resolución de los conflictos sin tener que sujetar al adolescente a procedimientos largos, evitando en lo posible los efectos negativos que éstos les pudiera generar.

Establecimiento de la obligación de observar la garantía del debido proceso legal en todos los procedimientos seguidos a los adolescentes, así como de un sistema procesal acusatorio.

Inclusión del principio de proporcionalidad en la determinación de la sanción y señalamiento de la reinserción del adolescente a su familia y a la sociedad como fin esencial de la misma.

Garantía de que la privación de la libertad del adolescente, será una medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda.

Las reformas y adiciones al artículo 18 constitucional, requerirán para su plena vigencia en el orden jurídico nacional, de una Ley Reglamentaria que expida el Congreso de la Unión. Dicha Ley, deberá desarrollar a profundidad las bases, lineamientos y principios introducidos a la Constitución, estableciendo la obligación constitucional, por parte de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, de implementar el Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, fijando las bases normativas, de

coordinación y organización a las que deberán sujetarse todos para su implementación y eficiente funcionamiento.

Para facilitar la unificación en la aplicación de la justicia para menores de edad y permitir un mejor desarrollo, se prevé, para ésta materia, la existencia de la competencia concurrente entre la Federación, los estados y el Distrito Federal.

Se propone también, adicionar la fracción XXI del artículo 73 constitucional, con un párrafo en el que se establezca la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen la concurrencia y las bases normativas y de coordinación a las que deberán sujetarse la Federación, los estados y el Distrito Federal, en la implementación y aplicación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

Con las reformas constitucionales planteadas, México contaría con una normatividad que le permitiría implementar uno de los sistemas de justicia penal para adolescentes más modernos del mundo, a la altura de un Estado Democrático de Derecho, que encuentra en el pleno desarrollo de la infancia y adolescencia, un componente fundamental de justicia.

Por todo lo anterior, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

PROYECTO DE DECRETO ARTÍCULO ÚNICO .- Se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos quinto, sexto y séptimo, recorriéndose en su orden los restantes del artículo 18; y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XXI del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18.-...

...

...

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, establecerán un sistema integral de justicia penal para adolescentes, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquéllos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos.

El sistema será aplicable únicamente a las personas mayores de 12 y menores de 18 años de edad, acusadas por la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales. Las personas menores de 12 años de edad, quedan exentas de responsabilidad penal; en caso de ser acusadas por la comisión de un delito, únicamente podrán ser sujetos de rehabilitación y asistencia social.

La aplicación del sistema estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializadas, previamente establecidas, específicamente previstas para la procuración e impartición de la justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones, de acuerdo con los lineamientos establecidos por esta Constitución y las leyes que al efecto se expidan. Dichas instancias deberán actuar de conformidad con el interés superior y la protección integral del adolescente.

Las formas alternativas al juzgamiento deberán observarse en la aplicación de la justicia penal para adolescentes, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal y el sistema procesal acusatorio. Las sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente. La privación de la libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I ...-XX.

XXI....

Para expedir las leyes que establezcan las bases normativas y de coordinación a las que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal; en el establecimiento y funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes, previsto en el artículo 18 de esta Constitución.

XXII. ...-XXX.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones contrarias a este Decreto.

En la Ciudad de México a los TREINTA días del mes de OCTUBRE del año de dos mil tres.”

### **3.- Análisis comparativo de la reforma**

El sistema que por muchos años prevaleció (*Sistema tutelar*) y que consideró al sujeto menor de edad como un ser carente de capacidad de decisión, posibilidad de reflexión, ausencia de derechos y objeto de protección, fue reformado y modificado, pues si bien es cierto que desde mil novecientos veintitrés, en que se estableció en México el primer Tribunal para Menores (San Luis Potosí), hasta la reforma en comento, la legislación en esta materia que gradualmente decreció, tuvo como principal rasgo un carácter tutelar, el cual se caracterizó por la actuación del Estado en favor de

los niños y adolescentes que se encontraban en situación de dificultad por la comisión de una “infracción”, marginalidad, abandono o peligro, con el propósito de brindarles protección.

No obstante las loables intenciones y propósitos que el sistema tutelar tenía de proteger de manera especial a los menores infractores, en realidad sólo contribuyó a disminuir en el goce y ejercicio de sus derechos, obteniendo como consecuencia de su implementación, dar el mismo tratamiento a los que hubieran cometido una conducta delictiva y a los que requerían de una actuación de beneficencia en su favor, por tratarse de personas en situación de abandono o peligro, conduciendo así, a que se les mantuviera en confinamiento por tiempo indeterminado y a que se llevara a cabo un procedimiento sin las debidas formalidades, adoptándose medidas por parte de las autoridades en función de circunstancias personales y no de conductas cometidas, violando derechos y garantías fundamentales de los que son titulares todas las personas sin distinción de edad, así como principios de legalidad, culpabilidad, presunción de inocencia y del debido proceso legal.

En su generalidad, los países en los que se adoptó el sistema tutelar, dio lugar a la creación de leyes sobre la materia, en las que resultaba típico la alusión de conceptos como “abandono material, social o moral” del niño, el niño en “situación irregular” y el niño en “estado de peligro”; también originó la creación de tribunales y órganos administrativos, cuyo objeto era atenderlos en esta situación, y al surgimiento, entre otras, de casas de encierro, “correccionales” y de granjas agrícolas para menores.

La reforma constitucional reciente al artículo 18 constitucional, aprobada por el Congreso de la Unión en noviembre de 2005 y sancionada mediante Decreto

Presidencial de 12 de diciembre siguiente, trasciende de forma sustancial en la aplicación actual de la justicia en materia de niños, niñas y adolescentes, y retoma de forma acertada los principios del derecho internacional referente a los derechos humanos. En particular, ordena a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, establecer en el ámbito de sus respectivas competencias un sistema integral de justicia, que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

Como se observa, la reforma incorpora el principio de legalidad material y formal en el tratamiento de los jóvenes infractores, y crea un sistema de aplicación de justicia basado en los derechos constitucionales.

Asimismo, al definir claramente la edad de intervención penal, cierra de manera acertada una laguna legal que generó casos de actuaciones ministeriales arbitrarias en contra de niños y niñas.

La reforma, además, comporta grandes retos para todos los sectores del poder público encargados de su implementación; en particular, ordena crear en cada estado y en la federación instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, atendiendo siempre a la protección integral y el interés superior del adolescente, que incluye, como he reiterado, la garantía del debido proceso legal, la proporcionalidad de la sanción con respecto a la gravedad del acto ocasionado y el fin resocializador que justifica la pena.

En síntesis, este modelo tutelar tiene como características las siguientes:

- 1.- Concibe al menor infractor como inimputable e irresponsable;

2.- El modelo tutelar operó para dar solución al problema de los menores considerados en situación irregular y su fin es resocializarlos.

3.- La intervención del Estado es ilimitada e institucional.

4.- Los menores de edad que tengan conflictos con la ley son considerados como seres inadaptados que requieren ayuda para su reincorporación social.

5.- No hay delito sino una línea que va del estado de peligro a las faltas administrativas, pues bastaba con acreditar que el menor se encontraba en estado de peligro para someterlo a un procedimiento por cuestiones de carácter administrativas y hasta por conductas peligrosas.

6.- El procedimiento para juzgar a un menor es inquisitivo; por tanto es secreto, escrito y no contradictorio, sin dejar de mencionar que se podía iniciar sin que existiera acusación alguna.

7.- Las reglas al procedimiento penal son consideradas obstáculos para el eficaz desarrollo del procedimiento, pues a los menores no se les reconoce ninguna garantía del derecho penal como a los adultos.

8.- Los medios probatorios a favor de los menores eran inadmisibles, y por lo mismo, no es necesario el defensor.<sup>53</sup>

9.- No existen medios de defensa o son muy limitados.

10.- Las medidas que se aplican son tutelares de tratamiento, de protección, apoyo o asistencia; son medidas benéficas para el menor. Las medidas de internamiento institucionalizado son indeterminadas.

---

<sup>53</sup> Al respecto, Olga Mariscal refiere que para tal efecto se preveía la figura de *promotores*, que en algunos aspectos podría parecerse a la del defensor, pero que en estricto sentido no lo era, ya que en este procedimiento no había contradicción. La función principal del promotor era vigilar la fiel observancia del procedimiento y la de asistir al menor desde el inicio de éste.

Por el contrario, en el sistema garantista o reformador, es visible la protección integral de los derechos del menor, originando la creación del sistema de justicia actual, y reconociendo los derechos y garantías de los menores como los de cualquier persona adulta, así como algunos específicos que el menor merece por su situación de vulnerabilidad, lo que quedó sustentado constitucionalmente en los numerales 4 y 18. El primero de ellos reconoce precisamente los postulados de protección integral de derechos fundamentales, pues establece que los niños, niñas y adolescentes tienen necesidades básicas de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento en un marco de pleno desarrollo integral respetando esencialmente su dignidad y además el pleno ejercicio y goce de sus derechos humanos; el segundo, establece propiamente las bases del sistema de justicia para adolescentes a nivel Federal, Estatal y del Distrito Federal.

Ahora bien, tomando en consideración el texto constitucional del numeral 18, cabe señalar que acorde con lo dispuesto por éste, se ordena el establecimiento de un **“sistema integral de justicia para adolescentes”**, que será aplicado –según el propio texto constitucional- a aquellas personas que tengan entre doce y menos de dieciocho años cumplidos, **en lo relativo a la comisión de conductas delictuosas según sean definidas en las leyes penales**, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce nuestra Carta Magna para todo individuo.

Esta delimitación constitucional distingue a los adolescentes de los niños, da un marco común en el país para establecer un criterio uniforme en lo relativo a la edad penal, superando el problema de irregularidad que hasta antes de la reforma prevalecía en el país, pues doce estados de la República mexicana establecían una edad de dieciséis años, uno (Tabasco) la de diecisiete años y con la correcta orientación, el

Distrito Federal y dieciocho entidades federativas más, adoptaban como límite el de la mayoría civil: dieciocho años.

A lo anterior hay que agregar que uno de los motores principales y a la vez objetivos perseguidos por la reforma constitucional, fue incorporar a nivel constitucional la **doctrina de protección integral de la infancia**, específicamente en la parte de la misma que se ocupa de la justicia de menores, desarrollada e impulsada principalmente por la Organización de las Naciones Unidas, y plasmada en diversos instrumentos internacionales<sup>54</sup>

Aunado a lo anterior y de conformidad con lo establecido por las reglas de Beijing y las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, es de mencionarse las diversas facetas que el problema tiene para que deban ser atendidas y comprendidas en el sistema integral de justicia al que alude la reforma constitucional en comento, por lo que para tal efecto, ésta abarca tanto aspectos de política social, política judicial y de control de gestión, además de comprender los siguientes aspectos:

1.- Prevención; es decir, la prevención de conductas antisociales cometidas por los menores, lo que implica en primer término, el despliegue de medidas que fortalezcan los programas de prevención no penal, para lo cual es necesario la coordinación de autoridades judiciales con autoridades educativas, del sector salud,

---

<sup>54</sup> En las Reglas de Beijing para la Administración de Justicia de Menores, se puntualiza que “el sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos”; asimismo, las Reglas para la Protección de Menores Privados de Libertad destaca que “el sistema de justicia para menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental”; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (RIAD); la Convención sobre los Derechos del Niño la que se toma en consideración, por formar parte del marco jurídico vigente en materia de derechos humanos y por último, la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

desarrollo social e integral de la familia, tomando en cuenta que las conductas antisociales de los menores así como la de los adultos, guardan estrecha relación entre éstas, pues situaciones como la disfuncionalidad familiar, la situación de calle de los menores, el desempleo, la pobreza extrema, la marginación, la proliferación de la drogas y la facilidad para obtenerlas, la deficiente prestación de los servicios públicos y la corrupción e impunidad en ellos, son factores que el sistema de justicia penal para menores debe contemplar para su eficaz realización, así como la creación de instancias dedicadas al estudio de la realidad social para detectar las formas en las que operan las personas menores (en lo individual y grupo) que cometen conductas antisociales, conocer los factores que propician la antisocialidad y estructurar medidas idóneas que combatan los factores antes señalados para evitar que los menores (mediante medidas) no caigan en conductas antisociales.

2.- En la Instancia legislativa, comprende la atención puntual de los postulados constitucionales referentes al tema de menores –en especial el contenido del numeral 18- y a los instrumentos internacionales ratificados por México, anteriormente señalados. En todos los ámbitos (Ejecutivo, Legislativo. y Judicial) teniendo presente de manera prioritaria “el interés superior del niño’ para la realización de procedimientos a los que se someterá a los menores, las medidas que les será aplicada y la ejecución de las mismas.

3.- Judicial; de manera inevitable implica la procuración de justicia que debe llevar a cabo el órgano acusador (Ministerio Público) y un órgano de defensa (defensoría pública o privada) para lo cual es indispensable la profesionalización del personal que desempeñan esa función, es decir, la especialización en menores, así como de los órganos jurisdiccionales encargados de la substanciación del proceso, el

cual estará encargado por instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

4.- Ejecución de las medidas impuestas; de la lectura del texto del numeral 18 constitucional, hace notar la necesidad de implementar lugares adecuados para el tratamiento en internamiento que siempre deberá tener como finalidad la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.

En otro orden de ideas, a fin de establecer la responsabilidad penal del menor es muy importante su edad, pues en el párrafo sexto del artículo 18 constitucional se establece que el internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

El derecho integral, penal modalizado de adolescentes, se distingue respecto al de los adultos, en tanto que en aquél la finalidad de las sanciones establecidas originan un derecho penal educativo o, en términos de la exposición de motivos, de “naturaleza sancionadora educativa”; ingredientes éstos que, si bien están presentes también en el derecho penal en general, lo están en proporciones distintas, pues este principio educativo sancionador, no es sino consecuencia de los principios de “interés superior y de protección integral de la infancia”, que no sólo impacta en la naturaleza que se adscriba a la sanción, sino en otros tantos aspectos, como serían el de la preferencia de las sanciones no privativas de libertad y preponderancia de la educación en la determinación y ejecución de las medidas, entre otras.

En el fondo, la diferencia entre el sistema de justicia integral, para adolescentes y el de adultos, radica en una cuestión de intensidad que se ve reflejada en el contenido garantista de cada uno, como también en el aspecto rehabilitador o educativo contra el punitivo de las sanciones que están presentes en proporciones distintas en cada uno.

Estrechamente vinculado con lo anterior, y también como distintivo del sistema mismo, se tiene que el sistema integral de justicia para adolescentes, impone un procedimiento asemejado al penal, en el que el sistema acusatorio es sobresaliente en oposición al inquisitorio del sistema tutelar.

Con base en lo anterior, el carácter integral garantista de este nuevo sistema está definido constitucionalmente, porque las únicas conductas que son objeto del mismo son –exclusivamente- aquellas que en las leyes están tipificadas como delitos. Principio de especial trascendencia que a partir de la reforma en comento impide a cualquier Estado de la República procesar a los menores o adolescentes por la realización de conductas peligrosas para la sociedad o para ellos mismos o por situaciones de riesgo o simplemente por mal comportamiento, como anteriormente acontecía bajo el modelo tutelar, postulado que da vigencia plena al principio de legalidad, pues con ello se delimita con toda precisión el ámbito de lo punible y se conoce con certeza lo que no es punible.

La precisión de esta medida de seguridad, responde en mucho a las obligaciones consignadas en los instrumentos internacionales para los Estados partes, en el sentido de determinar quiénes son considerados como menores delincuentes.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> En las Reglas de Beijing se dice que menor delincuente es “todo niño joven al que se le ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito” (2.3. c)

La reforma constitucional dice: **“...un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales..”**

La admisión de la naturaleza penal de la justicia de menores, ha sido considerado como un avance importante pues, lejos de resultar lesivo para ellos, da lugar a que se les reconozca y asista en el proceso al que sean sujetos, tomando en cuenta todas aquellas garantías del acusado, teniendo en consideración que al tratarse de un proceso penal, incluso contiene más regulación de orden directamente constitucional, pues es justo el derecho procesal penal el que contiene mayor regulación en la materia y aun más, por el solo hecho de que el sujeto activo de que se trata es precisamente un menor o adolescente.

Esta circunstancia da lugar a que, los derechos que se le reconocen en su calidad de inculpado, procesado y sentenciado, sean ampliados para también considerar que le asisten otros adicionales –instrumentos internacionales- en razón de esa precisa condición, de manera que suela hablarse de una naturaleza penal especial.

Como nota trascendental del modelo garantista hoy vigente, se encuentra que el sistema de justicia de adolescentes está regido por el *principio de legalidad*, cuya más importante manifestación es que únicamente por conductas tipificadas como delitos en las leyes penales, es que un adolescente podrá ser sujeto a proceso, lo cual presupone un avance cualitativo en comparación con el modelo anterior; esto es, el principio

---

La Convención sobre los Derechos del Niño al respecto prevé que “no se alegue, acuse o declare culpable a ningún niño. por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron” (artículo 40, Punto 2, inciso a).

La Ley para la Protección de las Niñas Niños y Adolescentes reglamentaria del artículo 4º constitucional precisa que la privación de la libertad sólo se aplicará cuando “haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal” (artículo 40 punto 2 inciso a)

constitucional referido prescribe que sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión; es decir, el Estado sólo podrá aplicar sanciones jurídico-penales exclusivamente si antes ha advertido de manera clara y precisa que las conductas desplegadas por los menores son aquellas que la ley tipifica como delito, pues no obstante que una conducta resulte nociva para la sociedad y revele la necesidad de ser penada, el Estado no podrá tomarla como razón suficiente para que tal circunstancia sea castigada, ya que necesariamente se requiere que la conducta a sancionar se encuentre contemplada en las leyes penales.

Otro de los presupuestos que la multireferida reforma garantista destaca, es el llamado *principio al debido proceso*, el cual reconoce el derecho que tienen los menores de contar con una defensa gratuita y adecuada desde el momento en que son detenido o acusado e inclusive hasta que finaliza la medida que en su caso le sea impuesta, lo que presupone uno de los aspectos que garantiza la doctrina de protección integral de la infancia plasmada en los instrumentos internacionales.

Asimismo, la reforma constitucional hace mención al *principio de proporcionalidad*, principio que para que se verifique es necesario se observen los siguientes requisitos:

1.- Que la regulación o limitación de un derecho fundamental sea adecuada para la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.

2.- Para la determinación de la medida a imponer y su proporción, el juzgador deberá tomar en cuenta tanto las condiciones internas y externas de la conducta desplegada por el sujeto, de tal manera que se pueda estar en aptitud de determinar cuál será la pena aplicable que oscila entre las que el legislador estableció como mínimas y máximas para una conducta determinada, pero sin perder de vista que ésta

deberá ser la más benigna posible de entre todas las que revistan la misma idoneidad para alcanzar el fin propuesto.

3.- Proporcionalidad en la ejecución, la que implica la necesidad de la medida; lo que se configura no sólo desde que la misma es impuesta sino *a lo largo de su ejecución*, de manera que la normatividad que se expida debe permitir la eventual adecuación de la medida impuesta para que continúe siendo proporcional a las nuevas circunstancias del menor.

Por otra parte y como se ha referido con anterioridad, la actuación de las instituciones, tribunales y autoridades encargadas de la aplicación del sistema penal para adolescentes, deberá estar orientada hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades, dando con ello cabal cumplimiento con el *principio del interés superior del menor* previsto en los ordenamientos jurídicos internacionales.

Igualmente, el *principio de mínima intervención* que establece la reforma en comento reviste tres importantes vertientes:

**Alternatividad** que se desprende del contenido del numeral 40.3.b de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con el cual se busca resolver el menor número de conflictos a nivel judicial.

**Internación**, que como medida para los menores resulta ser la más grave, por lo que su internamiento sólo podrá preverse respecto de conductas consideradas como tales.

**Breve término:** en complemento a lo anterior y como regla general, se suma la expresión *“por el tiempo más breve que proceda”*, el cual debe entenderse como el

periodo necesario para lograr el fin de rehabilitación del adolescente que se persigue, empero, en las legislaciones ordinarias debe establecerse un tiempo máximo para la medida de internamiento, en virtud de que el requerimiento de que la medida sea la más breve posible, implica una pretensión de seguridad jurídica respecto de su duración.<sup>56</sup>

En otro sentido, en el párrafo sexto de la reforma en comento, es claro en precisar la voluntad de separar por completo al sistema tutelar anterior y considerar la independencia del órgano u órganos que habrá de juzgar al adolescente, como uno totalmente separado y desvinculado del Poder Ejecutivo, pues en forma expresa el artículo 18 establece que: ***“En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas.”***

Esta separación entre acusación y juzgador es una cuestión en la que se hace especial énfasis, de manera que no pueda sino considerarse que el procedimiento que ha establecerse tras esta reforma constitucional deba ser, predominantemente acusatorio.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Robustece lo anterior el criterio sustentando por la Primera Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el tomo XXII, Julio de 2005 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo la tesis 1a./J. 68/2005, de la Novena Época, página 196.

MENORES INFRACTORES. LA RESOLUCIÓN QUE IMPONGA LA MEDIDA DE TRATAMIENTO EN INTERNACIÓN DEBE FIJAR SU DURACIÓN DE FORMA DETERMINADA E INDIVIDUALIZADA:

<sup>57</sup> Al respecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2008 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el tomo XXVIII, Septiembre de 2008 de la Novena Época, página 611 del rubro siguiente: “SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “INDEPENDENCIA” CONTENIDA EN EL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2005).”

Así, el que la reforma constitucional aluda a “tribunales” como órganos operadores del sistema de justicia juvenil, significa que deben instaurarse tribunales formal y/o materialmente hablando, en razón de que si se ha admitido la naturaleza penal modalizada de este sistema de justicia, y se ha aceptado que se inscribe dentro del régimen de asunción plena de derechos, pero también de responsabilidades, conduce a que los adolescentes, además de gozar de múltiples garantías, puedan verse restringidos e, incluso, privados de su libertad, total o parcialmente.

Por tanto, debe admitirse que tales facultades, conforme a nuestra tradición jurídica, sólo son admisibles cuando provienen de una autoridad judicial.<sup>58</sup>

En ese tenor, la remisión que realicen las leyes de justicia para menores a los tipos legales previstos en los Códigos Penales correspondientes a la Entidad Federativa de que se trate, opera en cumplimiento de la propia disposición constitucional que rige el sistema relativo, en la medida en que, conforme a tal precepto, sólo podrá sujetarse a los adolescentes a proceso cuando las conductas realizadas sean tipificadas como delitos en los Códigos Penales, lo que se traduce en que sea la propia Ley Fundamental la que avale la remisión aludida y en que resulte innecesario que se legislen delitos especiales para menores.

No resultaría adecuado considerar que el principio de tipicidad llega al extremo de impedir que en determinado ordenamiento, se comprendan tipos penales aplicables a dos legislaciones distintas, máxime si éstas están encaminadas a determinar el contenido de aquellas conductas que, a juicio del legislador, vulneran los mismos

---

<sup>58</sup> En este sentido, es importante resaltar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 37/2006, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de San Luis Potosí, consideró que en el sistema de justicia para adolescentes, el indicado artículo 18, de acuerdo con su diseño constitucional, permite que para la integración del sistema normativo que de él derive pueda acudir a otras disposiciones legales.

bienes jurídicos, de manera que del artículo constitucional citado no se advierte la obligación de crear tipos penales aplicables únicamente a los menores de edad.

No pasa desapercibido el contenido de la Regla 13.4 de las Reglas de Beijing, así como la Regla IV, apartado C, numeral 28, de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y el referente al artículo 37, inciso c), de la Convención de los Derechos del Niño, que constituyen una cuestión importante es la que se determinó que tratándose de penas privativas de la libertad, cuando el menor sentenciado cumpla la mayoría de edad mientras compurga la pena, procede reubicarlo de manera que se asegure su separación de los demás internos, pues durante la etapa de aplicación y ejecución de las medidas de tratamiento impuestas al menor, las autoridades deben velar porque las garantías que componen el sistema integral de justicia no pierdan vigencia.<sup>59</sup>

Así con independencia del lugar en que se cumplimente la medida de internamiento, esto es, que permanezca en el centro de internamiento para menores o sea trasladado a un lugar de reclusión para adultos, debe permanecer separado del resto de los internos, pues durante la etapa de aplicación y ejecución de las medidas de tratamiento impuestas al menor, las autoridades deben velar porque las garantías que componen el sistema integral de justicia no pierdan vigencia.

Además, acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño, todo menor privado de libertad debe estar separado de los adultos, a menos que se considere contrario al interés superior del niño, teniendo derecho a mantener contacto con su

---

<sup>59</sup> En ese sentido, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la tesis de jurisprudencia P./J. 74/2008 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el tomo XXVIII, Noviembre de 2008 de la Novena Época, página 1205 del rubro siguiente: "SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SI DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE INTERNAMIENTO, EL SENTENCIADO ALCANZA LA MAYORÍA DE EDAD, DEBERÁ CUMPLIMENTARLA SEPARADO DEL RESTO DE LOS INTERNOS."

familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales, principio que encuentra justificación en las diversas características físicas y psicológicas de los jóvenes reclusos, las cuales, en ocasiones y con apoyo en el criterio del interés superior del menor, permiten justificar medidas de clasificación, lo que hace posible que se les preste una asistencia más adecuada.

De lo anteriormente apuntado, se concluye que el sistema de justicia juvenil instaurado con motivo de la reforma referida, puede distinguirse por cuatro puntos trascendentes, que son:

1.- Está basado en la concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad;

2.- El menor goza de plenitud de derechos y garantías que le asisten al ser sujetado a proceso por conductas delictuosas (garantista);

3.- De naturaleza penal, aunque especial o modalizada en razón del activo de las conductas ilícitas; y

4.- En lo que atañen al aspecto jurisdiccional procedimental del mismo, de corte preponderantemente acusatorio.

Los cambios o mejoras principales que se obtuvieron con esta reforma es que las legislaciones de las Entidades Federativas, así como del Distrito Federal en sus respectivas leyes que emitan sobre justicia integral para adolescentes recojan las cuatro notas distintivas de la reforma a las que se hizo referencia anteriormente.

Los cambios citados se tendrán en todos los niveles, esto es, en la remisión por parte del Ministerio Público, en el procedimiento instaurado por el Juez Especial en Justicia para Adolescentes y en la ejecución de la sanción que, en su caso, llegará a imponerse, pues debe reconocerse al adolescente como una persona que tiene

derechos fundamentales comunes a todo ser humano, pero también con derechos específicos que atienden a su característica de ser una persona en desarrollo, así como que se respeten las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 20 constitucionales, como son las de audiencia y el derecho a tener una defensa adecuada, entre otras.

Como ya se mencionó, uno de los objetos de la reforma constitucional fue adecuar la justicia de adolescentes a la doctrina de protección integral de la infancia que se ha venido impulsando desde organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, en la cual se hacen referencias tanto a la especialización orgánica de las instituciones encargadas del cuidado de los menores, como a la de los funcionarios, (Ministerios Públicos, jueces y policías o cualquier otra persona que labore en el sistema de justicia juvenil) para estar debidamente capacitados no sólo en el aspecto de conocimientos, sino también instruidos para tratar a los adolescentes infractores con actitudes humanitarias, pues estas características son fundamentales y determinantes para que el joven logre eventualmente su reinserción social en condiciones satisfactorias para él, su familia y la sociedad en general, pues de otra forma los propósitos perseguidos de reintegración social del adolescente no serán logrados.

“Como puede apreciarse, la incorporación de los tres párrafos que se han comentado al texto del artículo 18 (el cuarto quinto y sexto) mejora notablemente el régimen jurídico de la justicia para adolescentes que antes estaba en alguna medida librado a principios paternalistas que lo alejaban de los modernos esquemas de protección de derechos. Lo que hizo la reforma constitucional de 2005, fue introducir un régimen completo de derechos, disponer de ciertas garantías orgánicas (especialización, independencia) y en suma, racionalizar el sistema de manera que

quede claro que los adolescentes que se enfrenten a la ley, estarán asistidos de un amplio abanico de derechos y garantías, suficientes y necesarias para asegurar la tutela de su dignidad, al menos sobre el papel.”<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Carbonell, Miguel; González Mariscal, Olga Islas de, *Constitución y justicia para adolescentes*, Serie de Estudios Jurídicos num. 114, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2007, p. 36.

## **CAPÍTULO IV**

### **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

#### **1. Naturaleza Jurídica.**

Los capítulos anteriores dan un amplio panorama de la problemática que la justicia penal para adolescentes representaba para el Estado mexicano, situación que indudablemente favoreció a niños, niñas y adolescentes que actualmente se encuentran o llegarán a encontrarse en las mencionadas condiciones, pues la constitución establece prerrogativas a los menores concernientes a la reglamentación en la impartición de justicia del nuevo sistema, el cual cobra mayor relevancia al tratarse de una pieza clave para la defensa de los menores, situación que permitió adentrarnos al estudio comparativo entre el modelo tutelar y garantista, permitiendo así, tener por entendido la problemática en comento.

Ahora bien, es menester mencionar lo que respecto a este capítulo interesa, para lo cual se abordará lo concerniente al análisis de si los efectos de la norma jurídica –artículo 18 constitucional- tiene aplicación de manera incondicionada o condicionada, para posteriormente determinar cuál es el momento oportuno de presentar la demanda de garantías en su contra.

En cuanto a la contrariedad planteada respecto a la auto o heteroaplicabilidad de la ley, debe decirse que éste no es exclusivamente el único problema que hay que resolver, pues primeramente tendríamos que definir cuándo entraron en vigor los preceptos constitucionales y para qué efectos.

En consecuencia es necesario atender el contenido de Decreto en cuestión el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de diciembre de dos mil cinco, por lo que, conforme al primer precepto, la reforma y adición constitucional entró en vigor en todo el país, en lo relativo a los derechos sustantivos que se contemplan en favor de los adolescentes, a los tres meses siguientes a la fecha de su publicación; esto es, al doce de marzo de dos mil seis, se encuentran en vigor las nuevas disposiciones constitucionales sustantivas relativas a los menores infractores, no así los derechos derivados de la creación del sistema especializado de justicia penal para adolescentes, a cargo del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, porque el Constituyente permanente estableció el período de *vacatio legis* a que se refiere el Segundo artículo Transitorio; es decir, un nuevo período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del decreto, para que se crearan las leyes, instituciones y órganos, de tal modo que este nuevo período inició el trece de marzo de dos mil seis y venció el doce de septiembre de ese año. De esta forma los entes obligados tuvieron hasta la fecha anotada, para generar en sus respectivas jurisdicciones este sistema especializado de justicia para menores infractores. En este tenor es válido concluir, que solamente a partir del doce de marzo de dos mil seis puede exigirse el cumplimiento de la norma constitucional reformada y adicionada, en lo relativo a los derechos sustantivos que prevé, siendo que respecto de todos aquellos derechos derivados de la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes, los entes obligados tuvieron seis meses más para crear las leyes, autoridades e instituciones especializadas en la materia; es decir, el sistema de la reforma en materia de justicia para adolescentes está plenamente en vigor, en consecuencia, las preguntas a plantear son ¿desde el momento en que entró en vigor la ley en comento causa

perjuicio?, ¿cuándo se pueden promover el juicio de amparo en contra de esas disposiciones?

## **2. Criterios discrepantes.**

Para dilucidar las interrogantes es necesario tener en cuenta los planteamientos que al respecto los Tribunales Colegiados han realizado, pues en virtud de ello, es que en la práctica profesional existen casos en los que la norma es clara, inequívoca y fácil de identificar, pero en otros tantos, pueden generarse criterios que dificulten su interpretación, que en ocasiones no surgen de la simple lectura sino de su aplicación, ocasionando así que el sentido exacto de la ley sea difícil de explicar, es entonces que surge el problema de la interpretación y función correcta de la norma.

Precisa decir que por interpretación se entiende “normalmente la indagación y esclarecimiento de la norma jurídica, que, tomando como punto de partida el texto de la norma, busca el pensamiento contenido en él o bien en el sentido que le marque la finalidad perseguida por ella.”<sup>61</sup>

Ante las lagunas de la ley, la jurisprudencia necesariamente tiene la función de ser fuente del derecho, toda vez que la ocupación de los tribunales no es simplemente de interpretación, sino de integración del orden jurídico.

Claro ejemplo de lo anterior es lo establecido en los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 18 constitucional que fue analizado por los Tribunales Colegiados

---

<sup>61</sup> En lo que interesa, la Vigésima Segunda Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española precisa que el término interpretar puede definirse de la siguiente manera: interpretar: (Del lat. interpretāri). 1. tr. Explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto. 2. tr. Explicar acciones, dichos o sucesos que pueden ser entendidos de diferentes modos y 3. tr. Concebir, ordenar o expresar de un modo personal la realidad.

Séptimo y Noveno en Materia Penal ambos del Primer Circuito, en diverso sentido; es decir dichos órganos de control constitucional adoptaron criterios discrepantes, no obstante que analizaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales; si la ley en comento tiene carácter auto o heteroaplicativa, pues el tribunal citado en primer término, al resolver el juicio de amparo en revisión RP. 2067/2006 interpuesto por el autorizado del quejoso en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, y éste en representación de su menor hijo, sostuvo que dicha reforma tiene carácter autoaplicativo, en virtud de que no requiere un acto de aplicación para que los menores se encuentren en los supuestos de la norma, pues en lo que interesa, afirmó lo que a continuación se expone:

*“...al controvertirse una reforma que lesiona los derechos fundamentales de las personas que corresponden a un grupo determinado de la población, debe concluirse, que se está en presencia de una norma de carácter incondicionado o autoaplicativo, de conformidad en lo expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva denominada “Responsabilidad Internacional por expedición y aplicación de Leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994.”*

*5.- Por tanto, la sola entrada en vigor de la reforma al artículo 18 constitucional, al contener disposiciones “iusfundamentales”, genera ipso facto una afectación personal y directa en perjuicio del quejoso, al modificar o restringir su esfera de garantías, habida cuenta que sus efectos modifican su situación particular, sin que se requiera acto alguno de individualización para ello, tal y como se desprende de la tesis de rubro “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCION BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACION INCONDICIONADA”.*

*En tal virtud, se encuentra acreditada la existencia de su interés jurídico para instar la acción de amparo, toda vez que el a quo no tomó en consideración, que en el caso a estudio, se encuentra acreditada tanto la existencia de derechos legítimamente tutelados, en el caso, la ausencia de imputabilidad y la situación jurídica de que gozaba el menor con anterioridad a la reforma, como su transgresión por un acto de autoridad.*

*Consecuentemente, en virtud de que la disposición impugnada es de naturaleza autoaplicativa, basta con ser menor de edad, para haber perdido el derecho al manto protector de que disfrutaba con anterioridad a la reforma, lo que acredita la existencia de un agravio personal y directo en su perjuicio, de conformidad con la tesis P. LXII/99 de rubro “REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE*

*CREACION. EL INTERES JURIDICO DERIVA DE LA AFECTACION QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS".*

El criterio anterior, originó la emisión de la tesis aislada del tenor literal siguiente:

*"MENORES INFRACTORES. PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EL PROCESO DE REFORMA DE LOS PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 12 DE DICIEMBRE DE 2005), AUN CUANDO SEAN DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA, DEBEN DEMOSTRAR QUE SE LES ATRIBUYE LA REALIZACIÓN DE UNA CONDUCTA TIPIFICADA COMO DELITO POR LAS LEYES PENALES, SE LES SUJETE AL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O QUE SE LES HUBIERE IMPUESTO UNA MEDIDA DE TRATAMIENTO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. LXII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 11, de rubro: "REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN, EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS." estableció que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma a la Constitución, debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que generan un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado. Ahora bien, los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 18 constitucional, en vigor tres meses después de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, son de naturaleza autoaplicativa, al establecer una serie de garantías a todos los infractores mayores de doce y menores de dieciocho años, a quienes se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, se les sujete al procedimiento respectivo o se les hubiere impuesto una medida de tratamiento, toda vez que sus efectos inciden de manera automática en su esfera jurídica al no encontrarse supeditados a condición alguna. Por tanto, aun cuando las disposiciones*

*constitucionales de referencia sean de naturaleza autoaplicativa, a fin de acreditar el interés jurídico necesario para impugnar el referido proceso de reforma constitucional, no basta con ser menor de edad, sino que debe demostrarse que se encuentran dentro de las hipótesis legales del sistema de justicia de menores infractores antes precisadas, ya que de lo contrario, no se justifica la afectación concreta y específica que sea susceptible de reparación a través del juicio de amparo, de llegar a declararse la inconstitucionalidad del proceso legislativo impugnado.*

*SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Precedentes: Amparo en revisión 2067/2006. 11 de enero de 2007. Unanimidad de votos.*

*Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Secretario: Erik Zabalgoitia Novales.”<sup>62</sup>*

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al fallar el juicio de amparo en revisión R.P. 2029/2006, interpuesto por el autorizado del quejoso, sobre el mismo tema sostuvo que la reforma en cita requiere de un acto de aplicación concreta para que exista un perjuicio, como se advierte de la siguiente transcripción.

*“6. El artículo 18 constitucional no es de naturaleza autoaplicativa, como lo aduce el quejoso, ya que de su texto se advierte que es una norma heteroaplicativa, en virtud de que la aplicación de tal precepto está condicionada a una conducta realizada por el individuo. Citó la jurisprudencia “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y “HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO “DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”.*

*Igualmente asiste razón al juez federal cuando afirma que no se está en presencia de una norma autoaplicativa, sino heteroaplicativa, ya que al otorgar facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman un procedimiento determinado, las obligaciones que impone no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación; por ello, su aplicación jurídica o material en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”*

---

<sup>62</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis I.7o.P.91 P, Novena Época, tomo XXV, Abril de 2007, página 1769. Registro No. 172735

En consecuencia el doce de marzo de dos mil siete se originó la denuncia de la contradicción de tesis 30/2007-PS, formulada por el Ministro José de Jesús Guidiño Pelayo, integrante de la Primera Sala Penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se admitió a trámite en términos de los artículos 197- A de la Ley de Amparo en relación con el 25 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y puntos Segundo, párrafo Segundo y Cuarto del Acuerdo Plenario 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve siguiente, quien refirió que los tribunales en comento analizaron la reforma al párrafo cuarto y adición de los párrafos quinto y sexto del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llegando a conclusiones diversas, pues como se dijo, no obstante que se examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, adoptaron criterios discrepantes.

Asimismo, el siete de mayo de dos mil siete, fue turnada la contradicción en comento, en términos del numeral 25 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al Ministro Sergio A. Valls Hernández a fin de que elabora el respectivo proyecto de resolución; y por último, el veintidós de septiembre de dos mil ocho, la contradicción de tesis 30/2007-PS del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, causó baja de sus registros, dándose de alta en los respectivos al Pleno con el expediente 37/2008-PL .

### **3. Carácter de aplicación**

De los criterios citados se ponen de manifiesto las decisiones contradictorias entre los aludidos órganos jurisdiccionales, por lo que ante dicha situación es indiscutible la necesidad de dilucidar el espíritu del legislador a efecto de crear

certidumbre en la aplicación del precepto y permitir de una u otra manera, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las contradicciones de tesis, determine finalmente cuál es el criterio que debe prevalecer, o bien, uno diverso a efecto de determinar cuál es el sentido de la norma jurídica, bien sea para un caso en particular o para una pluralidad de casos futuros.

Aunado a lo anterior y a juicio del suscrito, debe predominar el criterio sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en razón de las consideraciones que a continuación se exponen.

En principio debe reiterarse que para establecer la procedencia del amparo contra leyes, es necesario determinar si las normas que se controvierten, son de carácter auto o heteroaplicativas, utilizando el concepto de individualización incondicionada de los efectos jurídicos de aquéllas, que consiste en que una ley es condicionada cuando las obligaciones derivadas de la ley no surgen de forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio, de un acto diverso; en cambio, una ley incondicionada surge cuando las obligaciones que establecen nacen con ella misma, independientemente de que con posterioridad se realice un acto de aplicación, acto posterior que si bien puede ser realizado por una autoridad, un particular o bien, por el propio quejoso, que se auto colocó en el supuesto de la norma.

Para dilucidar la problemática se insiste es necesario considerar si realmente nos encontramos ante una ley autoaplicativa o heteroaplicativa y de esta forma, estar en condiciones de definir si efectivamente existe o no alguna afectación.

El contenido de los párrafos cuarto, quinto y sexto del numeral 18 constitucional, en lo que interesa, son del tenor literal siguiente:

***“Artículo 18...***

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.*

*La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.*

*Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas.*

*Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.*

*El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves. ...*

En consideración al texto constitucional, es pertinente reflexionar en el contenido de los artículos transitorios del decreto por el que se reformó el numeral citado, pues de ellos se desprende que el dispositivo aludido no entró en vigor inmediatamente, pues se tuvo un periodo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del decreto (vacatio legis), para que los respectivos gobiernos de las Entidades Federativas crearan leyes, instituciones, órganos y autoridades especializadas en materia de justicia para adolescentes, situación que es de interés en cuanto al tema que nos atañe, en virtud de que la problemática no se encuentra en el tiempo preciso en el que entró en vigor la norma, sino en el carácter de aplicación de la ley, pues en materia de

amparo no existe duda que para la impugnación de una ley debe encontrarse necesariamente en vigor, de lo contrario la solicitud de la medida de control no procedería.

Consecuentemente la reforma constitucional se encuentra vigente y en posibilidad de impugnarse mediante el juicio de amparo; entonces cabe cuestionar si la reforma constitucional realmente afecta a los quejosos, que de ser así, estarían en posibilidad de combatir la norma y de esa manera determinar si se trata de una ley autoaplicativa o heteroaplicativa, no sin antes aclarar que el texto constitucional transcrito instituye un nuevo sistema de justicia para adolescentes, en el que se afirman las bases, se determina quiénes serán los sujetos, cuáles serán las sanciones a imponer y a través de qué medios se aplicará.

Aunado a lo anterior y de la simple lectura de la fracción IV del numeral en comento, puede advertir claramente la prohibición que el mismo cuerpo normativo en su numeral 14 prevé en el sentido de referir que nadie puede ser juzgado si no es mediante un delito previsto en una ley emitida con anterioridad, para lo cual se requiere primeramente que el legislador haya emitido la norma en la que se establezca el sistema garantista mencionado en la reforma, los órganos que han de encargarse de juzgar a los menores que hayan cometido la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes penales, para que de esta manera pueda tener aplicación el precepto transcrito, pues de lo contrario, los menores no estarían en aptitud de ser juzgados por diversos tribunales que no fueran de especialidad y creación al propósito particular de dicha materia.

Esto es así, ya que si nos atenemos a la clasificación de la normas contenidas en el numeral 18 constitucional, éstas resultan de carácter heteroaplicativo, pues su

aplicación está condicionada a la creación de un sistema garantista, la emisión de leyes propias, la creación de órganos especializados y sobre todo, y como ya se mencionó, a la realización por parte de los menores de una conducta tipificada por las leyes penales como delito.

Por otra parte, es pertinente aclarar que la reforma en comento fue creada con el firme propósito de normalizar la justicia penal para menores, mediante un sistema que subsanara las deficiencias del modelo tutelar anterior, para lo cual, la reforma otorgó prerrogativas en defensa de lo menores que se encuentran o encontrarán bajo investigación y procedimiento penal.

Es así que unas de las interrogantes que debemos plantearnos antes de llegar a una conclusión, es si quienes promovieron el amparo ¿estaban llevando un juicio?; ¿habían cometido un delito?, y por último ¿si ese delito se encontraba tipificado y sancionado a través del procedimiento correspondiente?, si la respuesta es afirmativa, indudablemente nos encontramos ante la presencia de una ley de carácter heteroaplicativo, pues para ello es necesario que el acto posterior de aplicación, tuviera ejecución para hacer valer la reforma.

No pasa inadvertido para quien escribe, la connotación que el modelo garantista tiene con los menores, pues la creación de dicho sistema está creado particularmente para un sector específico de la población, que indudablemente son los adolescentes entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, pero no de cualquier adolescente, sino aquel que haya cometido un delito y el que está siendo juzgado por el mismo.

Es así que los requisitos esenciales para la procedencia de la impugnación a la reforma constitucional son los siguientes:

1. Ser adolescente;
2. Haber cometido un delito y;
3. Estar siendo procesado por ese delito.

Si el acto deviene de este tipo de situaciones, entonces, se estará en posibilidad -de acuerdo al criterio de las normas heteroaplicativas- de impugnar este artículo, pero si de lo contrario no se está en el supuesto de la norma, evidentemente no podrá impugnarse la ley, porque no basta con que sea adolescente, ni incluso, que haya cometido algún delito, si no está siendo juzgado, toda vez que no se configuraría la aplicación real del artículo, que en un momento dado se estaría impugnando, y por tanto, no se satisface el requisito de interés jurídico para poder acudir al juicio de amparo, porque al final de cuentas, la determinación de si la ley es autoaplicativa o heteroaplicativa, no es más que una variante de interés jurídico ya que es necesario tal afectación para poder impugnar la ley en el momento preciso en que se aplique .

Este es el caso, en que no a todos los adolescentes se les puede aplicar, solamente a aquellos que hayan cometido un delito, y que además estén siendo juzgados por esa causa, para que en un momento dado, la norma pudiera ser impugnada en la forma que ya se ha mencionado, desde su aspecto meramente formal.

## **CONCLUSIONES:**

1. Es indiscutible la manifiesta e indudable improcedencia de impugnar y revisar el contenido de una reforma a la constitución, toda vez que no puede declararse inconstitucional la propia Constitución ni puede utilizarse en contra de ella ninguno de los recursos de protección constitucional en razón de ser ésta la norma de mayor jerarquía en un régimen moderno de derecho, por tanto, no procede impugnar los cambios que se le hagan, pues lo único que se puede recurrir es el proceso legislativo para revisar si se cumplieron los requisitos establecidos para modificar ésta, ya que si el proceso no es el correcto se puede llegar a la conclusión de que efectivamente la reforma no es válida, en cambio, si el proceso legislativo es correcto no se puede revisar su contenido.

2. De las disposiciones del nuevo texto constitucional, resulta la obligación indiscutible para la Federación y los Estados de crear un nuevo sistema de administración de justicia especializado para adolescentes, lo que supone la única condición en que las autoridades competentes cumplan, primero con la configuración de este nuevo sistema de justicia, para que el artículo 18 en su texto actual, pueda llegar a aplicarse a un menor, lo que supone claramente la heteroaplicatividad de la disposición con respecto a las personas que se ubican o llegaren a ubicarse en los supuestos de la norma.

3. El concepto de aplicación individualizada incondicionada puede analizarse de manera abstracta, sin necesidad de relacionarlo con ninguna persona, por lo que en ese sentido, el convencimiento de que las nuevas normas constitucionales son

heteroaplicativas, es una característica de la inmensa mayoría de las disposiciones constitucionales; por tanto, sólo aquellas normas constitucionales que establezcan un claro mandato de hacer directo a las personas o una prohibición como no hacerse justicia por propia mano, así como varias prohibiciones que son de aplicación directa e inmediata a las personas, sólo esas pueden estimarse autoaplicativas.

4.- Con miras en lo anterior y una vez hechas las manifestaciones respectivas, en virtud de que en el presente caso no existe criterio uniforme relativo a la naturaleza jurídica del numeral en comento, es por ello que considero válido el criterio sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el sentido de inferir que evidentemente la entrada en vigor del sistema integral de justicia para adolescentes, previsto en la reforma de 2005 de los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 18 constitucional, no afectan de manera general; esto es, se requiere de un acto concreto de aplicación para que exista un perjuicio, pues para tal efecto tiene que cumplirse con tres supuestos: ser adolescente -entre 12 años de edad y menor de 18- que haya cometido un delito y sea procesado por ello.

Por tanto, es dable concluir que la interpretación de la norma jurídica permite comprender las posibles maneras de descifrar las normas jurídicas, atendiendo a las motivaciones o concepciones que los titulares de los órganos jurisdiccionales han plasmado en sus apreciaciones y criterios de su labor diaria.

## 2. PROPUESTA

Los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito, han generado incertidumbre jurídica entre los gobernados, en razón de que al realizarse de manera imprecisa, los destinatarios de la ley se encuentran en imposibilidad de impugnar de manera acertada las resoluciones de los órganos jurisdiccionales respecto al carácter de aplicación que la ley en comento tiene; en consecuencia, la presente propuesta obedece en razón de unificar los criterios de los tribunales, en el sentido de tener con carácter heteroaplicativo el artículo en estudio, para que de esta forma se otorgue veracidad y certeza a los gobernados que estimen violadas sus garantías individuales y así evitar futuros criterios contradictorios, para lo cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá pronunciarse en tal sentido mediante criterio jurisprudencial que sustente lo antes expuesto.

Por otro lado, la creación por parte del Congreso de la Unión de leyes en materia de menores infractores, que contengan las directrices y criterios sustentados por los organismos internacionales en sus respectivas resoluciones, en el sentido de tener como principio fundamental el interés superior del niño, asimismo, la instauración por parte del Consejo de la Judicatura Federal, de juzgados especializados en menores infractores, pues a pesar de que a la fecha no ha sido reformada la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo podría crear jueces especializados, no previstos en ley; pero sí en la Constitución, como ocurrió con los llamados jueces de control,<sup>1</sup> que fueron creados por Acuerdo General 75/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de

---

<sup>1</sup> por el que se crean Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervenciones de Comunicaciones.

diciembre de dos mil ocho; para lo cual deberá darse un tiempo prudente para su implementación y funcionamiento adecuado.

## BIBLIOGRAFÍA

1. García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 16ª Edición, Editorial Porrúa, México.
2. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*. Tomo IV. 14ª Edición. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 2002
3. Islas de González Mariscal, Olga y Carboneli, *Constitución y Justicia para Adolescentes*. Primera edición, Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México 2007
4. Carillena Villanueva, Ruth. *La Justicia de Menores Infractores en la Reforma al Artículo 18 Constitucional*. 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006.
5. Carillena Villanueva, Ruth. *Visión Especializada del Tratamiento para Menores Infractores*. 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
6. Rodríguez Mancera, Luis. *Criminalidad de Menores* 4ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
7. Modugno, Franco. *Teoría de la Interpretación Jurídica*. 1ª Edición, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México 2004.
8. Vázquez, Rodolfo. *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*. 1ª Edición, Distribuciones Fontamara, México 1998.
9. Vázquez, Rodolfo. *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*. 2ª Edición. Editorial Distribuciones Fontamara. México, 2001.
10. Ezequiel Guerrero Lara y Guadarrama López Enrique. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917- 1984)*. Tomo IV. 14ª Edición. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2002. Páginas 1038.
11. Comité de Publicaciones y Promociones Educativas. Ministro Azuela Güitrón Mariano. *Qué es el Poder Judicial de la Federación*. 4ª Edición. Editorial Talleres de Impresora y Encuadernadora Nuevo Milenio, S. A de C. V. México. 2005. Páginas 93.
12. Ignacio Burgoa, O. *El Juicio de Amparo*, México, 2006, Cuadragésima primera edición, editorial Porrúa. México.
13. Chávez Castillo, Raúl. *Tratado Teórico Práctico del Juicio de Amparo*.

*Editorial Porrúa. Segunda Edición, México 2004*

14. Chávez Castillo, Raúl. *El Juicio de Amparo Contra Leyes*. Editorial Porrúa México 2005

15. Chávez Castillo, Raúl. *Breve Diccionario de Amparo*. Primera Edición, Editorial Porrúa, Mexico 2005.

16. Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Introducción al Amparo Mexicano*. Editorial Limusa, Primera Edición México 2006

17. Baltazar Robles, Germán E. *El juicio de Amparo Contra Leyes*. Editorial Ángel Editor, Primera Edición México 2004

18. Aguilar Álvarez y De Alba, Horacio. *El Amparo Contra Leyes*. Editorial Trillas, México 1989.

19. Disco óptico. Poder Judicial de la Federación. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. IUS 2007 Junio 1917-Diciembre 2007 Jurisprudencia y Tesis Aisladas.

20. Castillo del Valle, Alberto del. *Ley de Amparo Comentada*. Séptima Edición, Ediciones Jurídicas alma (EJA), México 2006.

21. Castillo del Valle, Alberto del, *Primer Curso de Amparo* Tercera edición, Ediciones Jurídicas alma (EJA), México 2002.

22. Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*. Séptima edición, Editorial Porrúa. México 2002.

23. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*. Vigésima Séptima reimpresión a la Segunda edición, Editorial Themis. México 2007.

## **NORMATIVAS**

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- *Ley de Amparo: reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Sista, México.
- *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Editorial Sista.