



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**LAS INMUNIDADES DE LOS ACTOS  
POLITICOS EN EL JUICIO DE AMPARO**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A :**

**J. SALOMON CERVANTES CASTRO**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E :

T I T U L O D E L A

T E S I S

LAS INMUNIDADES DE LOS ACTOS POLITICOS

EN EL JUICIO DE AMPARO

C A P I T U L O I .

QUE SE ENTIENDE POR ACTO POLITICO Y

POR INMUNIDAD

Página Núm.

- |   |     |
|---|-----|
| A) QUE ES ACTO POLITICO                               | 1.  |
| B) LA INMUNIDAD EN RELACION CON EL<br>ACTO POLITICO   | 11. |
| C) ACTO POLITICO QUE AFECTA GARANTIAS<br>INDIVIDUALES | 16. |

C A P I T U L O I I .

INMUNIDADES, EJECUTORIAS Y PROCEDENCIA

DEL AMPARO POLITICO

- |                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| A) ELECCIONES                         | 29. |
| B) DESTITUCION DE FUNCIONARIOS        | 59. |
| C) SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS | 77. |

### C A P I T U L O   I I I .

CASOS ESPECIALES DE IMPROCEDENCIA	Página Núm.
A) MATERIA EDUCATIVA	79.
B) MATERIA AGRARIA	85.
C) REFORMAS A LA CONSTITUCION	89.
CONCLUSIONES	101.
BIBLIOGRAFIA	104.

(1)

C A P I T U L O I .

QUE SE ENTIENDE POR ACTO POLITICO Y POR INMUNIDAD.

A) QUE ES ACTO POLITICO.

B) LA INMUNIDAD EN RELACION CON EL ACTO POLITICO.

C) ACTO POLITICO QUE AFECTA GARANTIAS INDIVIDUALES.

A) QUE ES ACTO POLITICO.

Antes de conocer o dar el concepto de lo que es el -  
acto político, es indispensable analizar el término poder-  
como un elemento esencial de la sociedad, perdurable a tra-  
vés del tiempo y de las distintas asociaciones humanas. Pa-  
ra entender lo que es el poder, partiremos de la idea de -  
fuerza que nos aporta la física para singularizar a todo -  
aquello que es capaz de modificar el estado natural de los  
cuerpos, de tal manera que al adaptar esta fuerza al aspec-  
to social, resulta que la misma se manifiesta en las rela-  
ciones reciprocas entre los hombres. Esa fuerza social per-  
sigue un objetivo, que es el imponer comportamientos huma-  
nos, lo que significa que es reguladora de las conductas -  
de las personas, y a la vez le inferimos un sentido, que -  
es la dirección de quien efectivamente la ejerce. Por lo -  
anterior Alberto A. Natale, define al poder como "la fuer-

za social destinada a imponer comportamientos humanos en las direcciones que fija quien efectivamente la ejerce." -

(1)

Ahora bien, una vez que hemos conceptualizado al poder como un elemento esencial de la sociedad nos avocaremos a la política, y para explicarla partiremos, primeramente, a saber de donde proviene la palabra política, ésta proviene del griego "politike" que significa arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados (2), designando como consecuencia a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Al respecto, y para lograr una definición del término política, nos auxiliaremos de lo que indica Alberto A. Natale, "Encontramos así lo que llamamos posiciones formalistas, como la que expone Lowunstein cuando dice que 'la política no es sino la lucha por el poder' -- las que se atiende con exclusividad al aspecto externo del proceso, es decir, al conflicto intersubjetivo que se plantea en la sociedad con el fin de alcanzar la potestad de mando. A su vez existe una posición que denominamos finalista en razón de que persigue fundamentalmente la teología del poder, o sea, los fines que busca su empleo en el grupo social. Aparece entonces, en esta directriz, el con-

(1) Alberto A. Natale, Derecho Político, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Impreso en Argentina, 1979, Pág. 6.

(2) Ramón García-Pelayo y Gros, Pequeño Larousse, Ediciones Larousse, México, D.F. Pág. 701.

cepto que nos brinda Ortega Y Gasset cuando sostiene que - 'política es una idea clara de lo que debe hacerse desde - el Estado en una nación'. Para los finalistas lo que interesa es el destino último de la actividad del poder, que - habra de variar por supuesto, según la posición ideológica que se adopte." (3)

Basándonos en esta pequeña explicación nosotros definiremos a la política como la forma de obtener y ejercer - el poder en la vida social encaminado al bien común, consistente, en la realización de las condiciones que permitan a los individuos cumplir su destino terreno con las ma yores facilidades y en el grado mayor de perfección posible, de tal manera que no hay política sin poder.

Ya que hemos entendido que es la política, nos es fá cil ahora dar una definición de la palabra político, que - es la persona que ejerce la política, o sea, es quien lucha por obtener el poder y quien ejerce el mismo.

De lo hasta aquí expuesto, en términos generales podemos decir que ya tenemos una idea clara de lo amplio del término explicado. Por consiguiente, en forma razonada pasaremos a analizar que se entiende por acto, y sobre este vocablo diremos que es la forma o manera por la cual se ma nifiesta la voluntad para realizar algo, independientemente

te de los pasos que se den para lograrlo, ya sea que éstos estén ajustados legalmente a la norma que los rige o no lo estén, y así obtenemos que acto político es la gestión de la política en su sentido más amplio.

Una vez que hemos dado el concepto de acto político, es necesario pasar al estudio, de una manera más concreta, sobre el campo del derecho en relación con la política, y particularmente, la forma en que ésta se manifiesta en las relaciones entre gobernantes y gobernados por medio de - - aquél.

Entrando al tema que nos ocupa diremos que el bien común se consigue mediante la actuación coordinada del Estado y las comunidades, como son, entre otras, la familia, la escuela, el municipio y la organización de profesionistas y de obreros.

Desde este punto de vista, todo acto de Estado es un acto político en cuanto se supone encaminado al bien común, y esta noción nos da el concepto de lo político en su sentido más amplio.

En este contexto, podemos pasar a las dos formas diversas que Juan Landarrache Obregón, clasifica, referentes a los actos del Estado en que, generalmente, tiende a rea-

lizar el bien común de la manera siguiente: "de un modo in directo, mediante la realización inmediata de sus otros fi nes, como el cumplimiento del derecho, el fomento de la -- instrucción y de la cultura, o la garantía de la paz y de la seguridad públicas, en cuyo caso, el bien común se procura como consecuencia del cumplimiento de esos otros fi nes; y de un modo directo, cuando trata de realizar en fun ción del bien común situaciones y objetivos concretos distintos de sus fines generales y para cuya realización és tos se convierten en medios de alcanzar aquéllos; y, en es te último caso, es cuando actúa políticamente en sentido est ricto." (4)

Para una mejor comprensión de las diferentes formas en que el Estado se manifiesta, pondremos como ejemplo la municipalización del transporte urbano en el Distrito Fede ral, emprendida por el Gobierno Capitalino, siendo este ca so un acto político en el sentido estricto que hemos seña lado. Se consideró y con razón, que el malestar que sufría la población capitalina a causa de la falta de transporte urbano y deficiencia del mismo requería un remedio inmedia to y radical, y se inició una ágil y rápida acción guberna mental encaminada (adecuada o inadecuadamente, eficaz o --

(4) Landarrache Obregón Juan, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Sobre el Amparo Político, Editorial "JUS", S.A. MEJIA-19 No. 150, Impreso en México, Enero-Marzo, -- 1952, Págs. 32 y 33.

ineficazmente, ésto ahora no viene al caso) a remediar a - toda costa y por medio de la fuerza pública si fuera preciso, ese malestar y crear mejores condiciones de transporte para los usuarios. Este objetivo gubernamental fue tratado por medios económicos, técnicos, jurídicos, sociológicos y otros más que sería largo enumerar, todos los cuales, así como el objetivo concreto buscado, son de carácter político en el sentido estricto indicado. Por consiguiente, acto indirecto o mediato, en este caso particular, fue el resultado global de los diferentes medios empleados, que es precisamente la municipalización del transporte urbano, y el acto directo o inmediato es la forma como se realizó la municipalización de dicho transporte.

Como consecuencia, se debe entender que el carácter-político de los actos del gobierno no depende de las condiciones intrínsecas de los mismos, sino de la manera por la cual se llevan a cabo los mismos, que en todo caso es para lograr el bien común; y de aquí se deduce que más que una-diferencia de fondo hay una diferencia de grado entre los-actos políticos y los no políticos, diferencia que salta a la vista en el grado de importancia que en determinadas -- circunstancias se atribuyen a ciertos objetivos de la - --

acción del Estado y la urgencia y necesidad de realizarlos, siendo esto último la causa de la diferencia indicada en cuanto a la forma de lograr el bien común.

Enfocando el tema de los actos políticos que nos ocupa a otro ángulo, como es la lucha para obtener o conseguir el poder, es necesario encaminar nuestro comentario al derecho que tienen los ciudadanos a participar en la integración de los órganos del Estado, ésto implica por una parte, al ejercicio del voto activo y al registro en el padrón electoral, y por la otra, el derecho al respeto del voto, respeto que a su vez, requiere como condiciones, la regularidad del proceso preparatorio de la elección, de la elección misma, del computo de votos y de la calificación de la propia elección.

Intimamente relacionado con el ejercicio del voto activo, está el derecho de los ciudadanos a formar partidos políticos permanentes y a actuar políticamente a través de ellos, así como el derecho a que esos partidos sean reconocidos y autorizados para realizar sus actividades específicas, o sea, a que se les reconozca personalidad jurídica, a través de su registro en la Comisión Federal Electoral, conforme a lo establecido por los artículos 28, 31 y 32 de

la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, los cuales establecen los requisitos que deben -- cumplir dichos partidos y las formas de obtener el registro definitivo o condicionado según el caso.

Es conveniente indicar que en un régimen de legalidad como el que previene nuestro sistema constitucional, -- por lo que respecta a los diferentes aspectos analizados, -- por medio de los cuales se manifiesta la política, todos -- los actos sean políticos o no, deben fundarse en una norma legal; ya que los actos del gobierno deben justificarse en la norma, en virtud de que de ella deriva el poder, por lo tanto, se deduce que toda autoridad que puede ejercitarse -- es otorgada por la ley.

En síntesis vamos a señalar a nuestro juicio los artículos que en forma concreta y directa tutelan derechos -- políticos, remitiéndonos por el momento a los que se encuentran dentro del capítulo primero de nuestra Constitución Política, referente a las garantías individuales: artículo 10., como marco general, en cuanto que el mismo se refiere a los restantes; artículo 50., párrafos primero y tercero, ya que éste consagra la libertad de trabajo y la voluntad de hacerlo mediante una justa retribución, por lo

tanto, todo aquel que desempeñe un cargo público a consecuencia de una elección o bien por designación, tiene la tutela de los derechos que este artículo señala; artículo 60., pues se refiere a la libertad de expresión e información que en el tema político se haga; artículo 70., relativo a la libertad de imprenta sobre cualquier materia que en este caso sería la política. Y también a los que Juan Landarrache Obregón, señala en la forma siguiente: "el derecho de petición de los ciudadanos en materia política -- (artículo 8); el derecho de los ciudadanos a asociarse y a reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del -- país (artículo 9); el derecho de los paisanos que estén -- complicados en delitos o faltas del orden militar para ser juzgados por la autoridad civil que corresponda y no por -- tribunales militares (artículo 13); el derecho de los reos políticos a no ser extraditados y de que no se celebren ni apliquen convenios otratados que alteren los derechos establecidos por la Constitución para el ciudadano (artículo -- 15); el derecho a ser juzgado por un jurado en los casos -- de delitos cometidos por la prensa contra el orden público o la seguridad interior o exterior de la Nación (artículo -- 20, fracción IV) y, por último el derecho de que no se --

aplique la pena de muerte por delitos políticos (artículo-22)." (5)

Debemos de subrayar que al mencionar en forma expresa esto que podríamos llamar garantías políticas individuales, la Constitución lo hace, no para señalar casos de -- excepción, sino, como aclaración en algunas ocasiones y, -- en otras, para establecer privilegios procesales o de fondo con relación a los derechos ciudadanos; pero en ambos casos la Constitución, da por supuesto que las garantías -- individuales comprenden en general los derechos políticos, lo que se confirma con el artículo 19 de la Carta Magna, -- el cual prohíbe que una detención exceda del término de -- tres días sin que se justifique con un auto de formal prisión, esta garantía incluye también a los inculcados de de litos políticos, mismo razonamiento que puede hacerse respecto a las demás garantías que en materia penal establece el propio artículo 19 y los 13, 14, 16, 20, 22, 23; y, para no alargar la lista, que si el citado artículo 14, esta blece las garantías de previa audiencia y de la debida interpretación de la ley, y también, que si el señalado artí culo 16, establece las garantías de legalidad y seguridad-jurídica, estos requisitos son exigibles en general, lo --

(5) Landarrache Obregón Juan, ob. cit. Pags. 17 y 18.

mismo cuando se trata de privar a una persona de derechos políticos, que cuando se trata de privarla de derechos políticos.

Según nuestra personal apreciación cualquier determinación o realización del Gobierno, dentro de las múltiples faces en las cuales aquél se manifiesta, pudiera dar lugar a que sus actos encuadren en violaciones constitucionales. Siendo en forma general dicha determinación o realización una función política.

#### B) LA INMUNIDAD EN RELACION CON EL ACTO POLITICO.

El vocablo inmunidad significa "privilegio que, a causa de su rango, exime a determinadas personas de la responsabilidad que pudieran contraer en el ejercicio de sus funciones" (6). Sobre la inmunidad, en el tema de la Lucha Contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo, Eduardo García de Enterría, expresa que los círculos de inmunidad jurisdiccional de la administración son: "los poderes discrecionales, los poderes políticos o de gobierno, en sentido estricto de poderes de los que emanan los llamados actos políticos o de gobierno, y los poderes normativos." (7)

(6) Ramón García-Pelayo y Gros, ob. cit. Pág. 496.

(7) Eduardo García de Enterría, Revista de la Administración Pública, No. 38, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, mayo-agosto 1962, Pág. 166.

Acerca de la discrecionalidad el mismo jurista español Eduardo García de Enterría, explica "Pues bien, en el Derecho Público son también perfectamente habituales y normales, con idénticos contornos técnicos; un error común y tradicional y de penosas consecuencias para la historia de las garantías jurídicas, ha sido confundir la presencia de conceptos de esta naturaleza en las normas que han de aplicar la Administración con la existencia de poderes discrecionales en manos de esta. Algunos ejemplos de conceptos jurídicos indeterminados en el derecho administrativo: justo precio, utilidad pública (como concepto legal), urgencia y circunstancias excepcionales, orden público, etc." - (8) Ahora bien, los términos que más se emplean en esta materia son interés público y utilidad pública, y así tenemos como ejemplo, que en materia de expropiación es fundamental el término utilidad pública, pues el artículo 27 -- constitucional, en su segundo párrafo, establece "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización." (9) De tal suerte que la amplitud de este concepto da alternativas a la autoridad para interpretarlo en forma flexible, convencional y en algunos casos para beneficio propio.

(8) Ibidem, Pág. 172.

(9) Constitución Política, septuagesimo-tercera edición, - Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 22.

Para tener una mayor claridad sobre esta cuestión, - estimamos conveniente citar lo que nuestro querido maestro Ignacio Burgoa Orihuela, señala al respecto "El concepto - de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad pública en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba apli- carse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien- satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo -- efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta- adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una cau- sa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por otro lado, una necesidad pública, esto es, estatal, so- -- cial, o general, personalmente de colmar o satisfacer di- -- cha necesidad." (10) Nos parece acertada la opinión del ci- tado maestro, porque como lo explicamos en el primer inci- so de este capítulo el acto político se debe a una necesi- dad social de la comunidad y debe satisfacerse, en cambio- si la autoridad no lo hace con ese fin y argumenta causas- que no se surten en las hipótesis que señala el artículo - lo., de la Ley de Expropiación, como causas de utilidad pú- blica, el particular que se ve afectado con un acto de es- ta naturaleza en la mayoría de los casos no recupera el --

(10) Ignacio Burgoa Orihuela, Las Garantías Individuales, - Decimo-cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A. México, - -- 1981, Pág. 464.

bien expropiado, y ésto se debe a la mala interpretación - del concepto utilidad pública y a la rapidez con la que se lleva a cabo el acto expropiatorio por parte de las autoridades.

Tomando en consideración, que, la autoridad al expropiar lo hace con el objeto de solucionar problemas de carácter urgente, para lograr un bien a la comunidad, haciendo uso de las facultades discrecionales que sobre esta materia le confiere la Ley de Expropiación, es obvio que el acto expropiatorio encaja en los actos políticos a que hicimos referencia en el primer inciso de este capítulo.

En el mismo orden de ideas podemos decir que los poderes normativos con que cuenta la autoridad estatal tienen las mismas finalidades en relación con las facultades discrecionales, y pondremos como ejemplos, entre otros, -- los ordenamientos que se promulgan sobre salubridad, vías generales de comunicación, comercio exterior, servicios públicos y contribuciones, que también son utilizados para resolver casos urgentes. De esta forma la autoridad al hacer uso de dichos poderes actúa políticamente.

En los párrafos que anteceden concluimos que los actos que se ejecuten al hacer uso de las facultades discre-

cionales y de los poderes normativos tienen carácter político. En este contexto, podemos incluir a las normas de -- competencia de los órganos de la autoridad, las cuales -- constituyen facultades discrecionales en materia de destitución de funcionarios, y también a los actos políticos -- del gobierno que pueden ser realizados sin violar derechos individuales concretos, en cuyo caso no procede el amparo, por ejemplo, si la autoridad emprendiera una resolución de los problemas de una región dándole el equipo y mano de -- obra necesarios, para la explotación de una mina de arena, utilizando las ganancias que se obtengan, en crear servicios de energía eléctrica, agua potable, pavimentación y -- alumbrado, sin atender los de otra región vecina o sin unprevio planteamiento de conjunto de las cuestiones que -- afecten a ambas.

A manera de conclusión, se entiende que los actos políticos del gobierno pueden controlarse en cuanto a la -- observancia de las formas y del sentido jurídico que prescribe la ley para su ejecución, y por lo tanto, que tam -- bién procede el amparo por incumplimiento de esas formas y la errónea interpretación de la norma, y sino se hiciera -- uso de esta vía de impugnación, la autoridad quedaría exen

ta de toda responsabilidad, o sea inmune en el ejercicio - de dichos actos.

C) ACTO POLITICO QUE AFECTA GARANTIAS INDIVIDUALES.

Habiendo dado un concepto general de lo que es acto-político y de las formas que se manifiesta, así como el -- campo en el cual se lleva a cabo el mismo, ahora nos avocaremos, en nuestra opinión, a las materias en que ese acto-afecta a las garantías individuales, haciendo una clasifi-cación de los que pueden considerarse como tales, o sea, -- como susceptibles de afectar garantías individuales en las materias siguientes:

- 1.- Relaciones internacionales;
- 2.- Elecciones políticas;
- 3.- Poderes normativos; y,
- 4.- Facultades discrecionales.

1.- En materia de relaciones internacionales Mariano Baena de Alcazar, señala que el más Alto Tribunal al refe-rirse a los actos políticos en el gobierno español nos di-ce: "Así la jurisprudencia ha declarado que tendrían el ca-rácter de actos políticos en materia de relaciones interna-cionales la protección de ciudadanos españoles frente a da

ños y represalias de un Estado extranjero" (11), y continúa diciendo ese tribunal "no basta que se trate de relaciones internacionales. Es preciso, además, que los actos tengan 'mera y esencialmente carácter político', lo que sucede cuando se incide en cláusulas propiamente políticas - y, en consecuencia, se producen derivaciones que afectan a la órbita de las relaciones entre Estados." (12) Tratando de hacer estas mismas consideraciones a nuestro sistema -- normativo, como puede verse, es lógico suponer que estos - actos, por la índole misma en que se originan no afectan - garantías individuales, ya que sería ridículo pensar en -- tratar de impugnar este tipo de actos ante nuestros tribu- nales, en virtud de que éstos no tienen competencia para - resolver sobre estas cuestiones, ni tienen facultades para controlar actos de otros estados.

Sin embargo, puede haber ocasiones en las cuales se celebren tratados o convenios que impliquen violación a la garantía individual que tutela nuestra Constitución, en el artículo 15, y puede suceder dicha violación cuando se celebren tratados por el Presidente de la República con otro Estado y, éstos son aprobados por la Cámara de Senadores, toda vez que dicho precepto prohíbe este tipo de tratados;

(11) Mariano Baena de Alcazar, Los Actos Políticos del Gobierno en el Derecho Español, Edita: Servicio Central de - Publicaciones; Presidencial del Gobierno, Colección Estudios No. 6, Primera edición, Madrid, julio 1978, Pág. 54.

(12) Ibidem, Pags. 54 y 55.

al respecto el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, opina - --  
"Pues bien, la libertad que tiene el Estado Mexicano, ex--  
ternada por el Presidente de la República y el Senado, pa--  
ra concertar toda clase de tratados o convenios internaciou  
nales, se halla restringida por el artículo 15 constituciou  
nal, en el sentido de que no se autoriza su celebración --  
cuando se persiga cualquiera de los objetivos que este preu  
cepto limitativamente prevé. Por ende, el quebrantamiento--  
de tal prohibición provoca la nulidad absoluta del conveu  
nio o tratado, que mediante este hecho, se hubiese celebrau  
do; y en el supuesto caso de que su aplicación afecte a --  
cualquier gobernado, éste puede impugnar en vía de amparo--  
y por violación de la disposición constitucional invocada,  
tanto el acto aplicativo como el acto aplicado (convenio o  
tratado internacional). Conteniendo el artículo 15 de la -  
Ley Suprema diversas garantías de seguridad jurídica, trau  
ducidas en la prohibición mencionada, y siendo el sujeto acu  
tivo de las mismas todo ente que se encuentre en la situau  
ción de gobernado, la invalidez constitucional de un tratau  
do o convenio que infrinja dicho precepto, sólo puede aleu  
garse en cada caso concreto en que se aplique y precisamenu  
te por el afectado particular, mediante la acción del ampau

ro (principio de iniciativa o instacia de parte agravia- da), y cuyo objeto una vez actualizado en la sentencia - constitucional, despoja al consabido tratado o convenio de su fuerza normativa, pero únicamente respecto al quejoso y merced al principio de relatividad de los fallos que se -- dictan en el juicio de garantías." (13) Estamos de acuerdo con esta opinión pues el artículo 15 constitucional, establece "No se autoriza la celebración de tratados para la - extradición de reos políticos, ni para la de aquellos de-- lincuentes del orden común que hayan tenido, en el país -- donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni - de convenios o tratados en virtud de los que se alteren -- las garantías y derechos establecidos por esta Constitu- - ción para el hombre y el ciudadano." (14), y el artículo - 133, del mismo Ordenamiento Legal reza "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y to dos los tratados que estén de acuerdo con la misma, cele-- brados y que se celebren por el Presidente de la Repúbli-- ca, 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 disposi- ciones en contrario que pueda haber en las constituciones-

(13) Burgoa, ob. cit. Pág. 574.

(14) Constitución Política, ob. cit. Pág. 14.

o leyes de los Estados." (15) Por consiguiente, los tratados o convenios que en el campo internacional sean celebrados por la autoridad indicada no pueden tener hegemonía sobre el artículo 15, de la Constitución.

2.- En materia de elecciones políticas es incuestionable el carácter político de los actos que se lleven a cabo en el proceso electoral y en la elección misma, entendiéndose por éstos, entre otros, la obtención de la credencial de elector, la formación de partidos políticos, la designación de candidatos, la propaganda que se realice con el fin de obtener el triunfo de sus respectivos candidatos, así como la difusión masiva de ideas, programas, planes y sistemas de gobierno que los partidos postulen. A nuestro entender cualquier integrante de la sociedad puede obtener el cargo público para el cual fue electo, salvo las limitaciones que en asuntos políticos la Constitución establece a los extranjeros y a los no ciudadanos, y en tales circunstancias podemos decir que todos los actos que se realicen en el proceso de la elección son eminentemente políticos.

Debe apuntarse, que nuestra Carta Magna se establece en sus artículos del 5 al 9, las garantías de libertad de

(15) Ibidem, Pág. 121.

trabajo, manifestación de las ideas, de imprenta, el derecho de petición y asociación. Y para ser más claros, tenemos que conforme al artículo primero de la Constitución, - éste nos remite a los referidos preceptos, que analizándolos en forma ordenada sin hacer un examen exhaustivo de los mismos: el artículo 50., es posible de que sea objeto de - infringirse en materia política, ya que si se desempeña un puesto público, éste como todo trabajo debe ser remunera-- do, porque el propio artículo indica en su tercer párrafo- interpretado a contrario sensu "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pe-- na por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dis- puesto en las fracciones I y II del artículo 123." (16) Y- si ese cargo público se logró por elección o por designa-- ción, es razonable que dicho puesto entraña los derechos - que a todo individuo otorga en materia de trabajo el artí- culo en cuestión.

Así sucede cuando a un funcionario público se le sus- pende o se le separa de sus funciones, por medio de una re- solución que se ha dictado con motivo de actos de auto- -- ridad que ejercita funciones políticas y que se relacionan

(16) Constitución Política, ob. cit. Pág. 10.

directa y exclusivamente con la realización de derechos de la misma naturaleza, violando con dicha resolución, obviamente, el derecho que se creó con el puesto que desempeñaba, que es precisamente el de la libertad de trabajo y de la privación de su sueldo que indica la garantía anteriormente señalada. Claro está si antes de dicha resolución no se le dio la garantía de audiencia, o sea, sin haber sido oído y vencido en juicio privándolo de sus derechos, sin darle oportunidad de defenderse, o si esta resolución se dictó sin haber aplicado o interpretado en forma correcta la ley al caso que dio origen a la separación del cargo -- que venía desempeñando.

Ha de advertirse que el artículo 60., de la Constitución, protege la garantía de la libre manifestación de las ideas que en materia política se haga, pues dicho precepto señala "La manifestación de las ideas no será objeto de -- ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, -- provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado." --

(17) De aquí se deduce que cuando este derecho se ejerce -- con las prohibiciones que el propio artículo prescribe, y-

(17) Ibíd., Pág. 11.

aún así, la autoridad impide que se haga uso del mismo en materia política, se viola de igual manera esa garantía.

Se desglosa asimismo del artículo 7o., de la Constitución, que contiene la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia, a nuestro entender, también - implica la materia política, o sea, que sí se pueden publicar escritos sobre cuestiones políticas en el amplio campo en que se manifiestan, sin restringirse nada más al proceso electoral, por lo que, cuando la autoridad impida el -- ejercicio de esta actividad, vulnera con ello dicha garantía.

El derecho de petición que se ejercite por el ciudadano mexicano en materia política es también fácil de ser violado por la autoridad, puesto que, la autoridad con sólo abstenerse en contestar una petición que sobre esta materia se le formule violaría el derecho consagrado por el artículo 8o., constitucional. Un ejemplo de ello es el -- ejercicio del derecho de petición con el objeto de obtener el registro condicionado de un partido político, si la autoridad es omisa en contestar en breve término esa petición, su actitud encuadra en la hipótesis que establece el artículo ya citado, y claro está, con esa actitud viola la

referida garantía. (artículo 19 del Reglamento de los Organismos Electorales y Prevenciones Para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales).

En lo concerniente a la libertad de reunión y asociación cabe decir, que se pueden dar violaciones a estas garantías que con un objeto político se ejerciten, y así sucede cuando la autoridad ordena disolver una reunión que con carácter político se esté celebrando por ciudadanos mexicanos. En estos asuntos, la autoridad sin haber comprobado el objeto de la reunión, ordena disolverla a toda costa y, ésto sucede porque la ley le confiere a la autoridad facultades discrecionales muy amplias para que pueda emitirse tipo de actos y llevarlos a la práctica, sucediendo -- que en dichas situaciones, generalmente, la autoridad no tiene suficientes elementos para saber si realmente se está alterando el orden público o se está injuriando a alguna autoridad, en tales circunstancias, cuando se disuelve una reunión se violan derechos que tienen un carácter irreparable, quedando la autoridad libre de responder sobre -- esos actos, y como consecuencia inmune a los mismos.

Es importante señalar como aclaración, que la Constitución, al hacer referencia expresa sobre los derechos po-

líticos excluye de su goce a los extranjeros y a los mexicanos no ciudadanos.

3.- Respecto a los poderes normativos, la actuación del Estado también es susceptible de afectar garantías individuales, y para explicarlos citaremos lo que Eduardo -- García de Enterría expone sobre dichos poderes "La Administración en todas partes se ha apoderado de los poderes normativos, no sólo en virtud de su potestad reglamentaria, - en los países que reconocen que la Administración tiene un poder reglamentario general, sino incluso, fuera de este su puesto, por las varias formas de delegaciones legislati- - vas, cada vez más intensas y generalizadas, que se conocen en todos los países (y, por supuesto, en el nuestro). La - Administración, sin embargo, y este es un hecho de elemental constatación, es un pésimo legislador. La Administración es una organización constituida para el tratamiento - de lo inmediato, implicada además en mil gestiones concretas. Le falta esa serenidad de juicio, esa superioridad de posición que se requiere para poder acometer la definición abstracta de un orden justo." (19) Estimamos que estas mis mas consideraciones son aplicables a nuestro régimen de go bierno, en virtud de que en algunos casos el Titular del -

(19) Eduardo García de Enterría, ob. cit. Pág. 196.

Poder Ejecutivo no se apega a lo que previenen los preceptos constitucionales, y al no observar los mismos, generalmente va más lejos de lo que éstos indican y algunas ocasiones hasta en contra de lo que establecen dichos preceptos, originando así que en varios amparos en que se impugnan estos ordenamientos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los declare inconstitucionales, lo cual implica -- conculcación a las garantías individuales.

En el mismo orden de ideas en que analizamos este tipo de actos, interpretándolos analógicamente con los actos políticos directos e indirectos a que hicimos referencia -- en el inciso a), de este capítulo, es fácil tipificarlos -- con los actos políticos, atendiendo a que la autoridad hace uso de esos medios, porque considera que es la forma -- más rápida para solucionar casos urgentes.

4.- Dentro del tema de las facultades discrecionales nos auxiliaremos nuevamente de la opinión del jurista español Eduardo García de Enterría, quien explica que la "discrecionalidad se opera observando que en todo acto discrecional hay elementos reglados suficientes como para no justificarse de ninguna manera una abdicación total del control sobre los mismos. Estos elementos reglados son, por --

de pronto, la misma existencia de la potestad, de cuyo - - ejercicio dimana el acto, la existencia concreta de esta - - potestad, que es imposible que sea totalmente indeterminada, y, en fin la competencia para ejercitarla." (20) Partiendo de este punto de vista nos encontramos que las facultades discrecionales que las autoridades tienen, se llevan a cabo en una área amplia de acción fijada por la norma parcialmente indeterminada, dando lugar con ello, a que por medio de las facultades discrecionales se rebasen las hipótesis establecidas por la norma que regula esas facultades, de manera que al ejecutarse este tipo de actos, se ocasionan violaciones a los derechos políticos y no políticos. Por lo tanto, debemos de tener presente la ambigüedad de la palabra discrecional, porque a veces en un mismo caso se puede hacer uso de ella y en otro caso similar o análogo no se toma en cuenta ni se hace uso de la misma, de suerte, que en el fondo se llegan a confundir las hipótesis que regula la norma que establece una facultad discrecional.

Podemos concluir que los actos discrecionales pueden ser regulados, tomando como base los elementos a que hicimos referencia en el párrafo que antecede, y además, sus--

(20) Eduardo García de Enterría, ob. cit. Pág. 167.

tentando que las autoridades administrativas cuentan con -  
poderes discrecionales, pero no para el cumplimiento de --  
cualquier finalidad, sino precisamente de la finalidad con  
siderada por la ley, y en todo caso la finalidad pública -  
de interés general.

C A P I T U L O I I .

INMUNIDADES, EJECUTORIAS Y PROCEDENCIA DEL  
AMPARO POLITICO:

- A) ELECCIONES.
- B) DESTITUCION DE FUNCIONARIOS.
- C) SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.

A) ELECCIONES

En nuestro actual sistema de gobierno tienen vital - importancia los órganos de la autoridad, la cual encarna - al Estado, y su función se concreta a satisfacer las necesidades de la colectividad, mediante el uso adecuado de -- las facultades que la ley le otorga con ese fin.

En estas circunstancias, nos parece conveniente estudiar los derechos de los ciudadanos para la integración de los órganos de la autoridad, así como el papel que juega - el juicio de amparo en las actuaciones de la autoridad, remitiéndonos en este inciso, únicamente, a las que se realizan en el proceso electoral.

El derecho que se les otorga a los ciudadanos para - participar en la formación de la autoridad es el que se encuentra reglamentado en la fracción I, del artículo 35 - -

constitucional, el cual contiene el derecho de votar en -- las elecciones, que implica, además, a que sea expedida la credencial de elector para ejercer ese derecho; y también, a que la preparación, desarrollo y calificación de las -- elecciones estén al cuidado de la autoridad y representantes o comisionados de los partidos participantes, y en general, a los demás derechos que otorgan las leyes electorales.

Para resolver si es procedente el amparo por violación a estos derechos, debemos partir del principio social y jurídico que exige la existencia de la autoridad como -- condición indispensable para la vida social.

Resulta necesario, para un mejor entendimiento del -- tema, saber en qué consiste la tesis de la incompetencia -- de origen, sobre la cual Antonio de J. Lozano la explica -- de la siguiente forma "'Nadie puede ser molestado en su -- persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandato escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento', (artículo -- 16 citado). Como se ve, tal artículo, entre otras cosas, -- exige para que una molestia en la persona o bienes se arreglada á la Constitución, dos cosas: primera, mandamiento --

de una autoridad segunda, que esta autoridad sea competente. Ahora bien, ya nos deténgamos en el análisis del primero de esos requisitos, ya nos fijemos en el segundo de ellos, en todo caso por ineludible necesidad, por una lógica inevitable, nos veremos precisados á analizar la legitimidad de la persona ó del funcionario que da un mandato, para poder calificar si esa persona ó funcionario es ó no autoridad, es ó no competente. Porque la Constitución se dictó precisamente para establecer un país regido por leyes y no por hechos consumados: según nuestro código político nadie puede ejercer funciones públicas, poderes públicos, autoridad alguna sino derivada de la ley, fundada en la ley, originada en la ley, (Artículo 41 de la Constitución.)" (21) En relación con la misma tesis Juan Landarache Obregón explica "De aquí tomó pie la Corte para sustentar la argucia de que no podía ser autoridad competente -- aquella cuya designación estuviera viciada; y como la generalidad de las autoridades llegaban a sus puestos a través de elecciones fraudulentas o inexistentes, cosa que sucede todavía, la tesis abrió ancho campo al ejercicio del amparo como medio de atacar a los funcionarios impuestos por el grupo en el poder y de oponerse a ellos. La cuestión provo

(21) D. Antonio de J. Lozano, Votos del señor Lic. D. Ignacio L. Vallarta, Tomo III, continuada por el Lic. Agustín-Silva Valencia, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, México 1896, Pág. 116.

có el revuelo que es de imaginarse, dado que ponía en manos de la Corte la decisión de la legitimidad de absolutamente todas las autoridades del país; y las intrigas del momento lograron que transcurrieran alrededor de diez años antes de que la dialéctica de don Ignacio L. Vallarta lograra desechar definitivamente, no sin una dura oposición, la tesis de incompetencia de origen. Vallarta sostuvo tesoneramente y con razón, aunque sin éxito por algún tiempo, que había que distinguir entre competencia y legitimidad de las autoridades; que sólo la primera podía ser materia de controversia en vía de amparo ante la justicia federal y que los tribunales carecían de facultades para intervenir en las cuestiones relativas a la segunda." (22) Sobre el mismo tema, Ignacio L. Vallarta, citado por Antonio de J. Lozano, argumentó "La Suprema Corte, nos dice, no puede, fundada en los artículos 16 y 101 de la Constitución, calificar la legitimidad de los poderes públicos para efecto del amparo, porque esto sería atacar los artículos del mismo Código que establecen la federación y la soberanía de los Estados; y se da por razón de esto que la soberanía de los Estados sería atacada si la Suprema Corte tuviera facultades para examinar la legitimidad de las autoridades

(22) Juan Landarrache Obregón, ob. cit. Pág. 16.

des." (23) Asimismo, Vallarta agrega al referirse al artículo 16 constitucional; "pues si se dice que ese artículo en sus términos literales faculta á la Suprema Corte para calificar la legitimidad de las autoridades, implícita y - decisivamente se resuelve que la soberanía de los Estados- tiene por nuestro Código político, entre otras, esa res- - tricción, la de estar obligados á someterse á las resolu- - ciones de la Corte por la vía de amparo, respecto de la le- gitimidad constitucional de sus poderes. Pero entonces el- caos, la anarquía, la invasión 'de hecho' del poder fede- - ral de los Estado, son la consecuencia de aceptar el senti- do que el derecho y el lenguaje jurídico da á dicho artícu- lo; y estas consideraciones son más que bastantes para res- tringir el significado de las palabras de ese precepto."

(24)

Habiendo dado esta pequeña explicación de la tesis - de incompetencia de origen y de los argumentos por los cua- les es improcedente el amparo, continuaremos con nuestra - exposición, volviendo al tema que nos ocupa, diciendo que- ningún grupo social puede vivir sin una autoridad que lo - ordene de acuerdo con las normas que lo rigen y de aquí re- sulta, necesariamente, que es preferible a una autoridad -

(23) D. Antonio de J. Lozano, ob. cit. Pág. 128.

(24) Ibíd., Pag. 128

cuya legitimidad esté viciada, a la falta de autoridad, -- falta que implicaría la anarquía. De aquí resulta también, que, cuando se trata del proceso mediante el cual se integran los órganos no debe de admitirse su revisión mediante el amparo, cuyo procedimiento entorpecería esa integración, con riesgo de que quedaran acéfalos los órganos por integrar, además de que la técnica del amparo es inadecuada para reparar esas irregularidades por no ser objeto del juicio de amparo.

Para facilitar más el estudio de este tema, a parte de la improcedencia que la Ley de Amparo dispone, de la -- cual hablaremos posteriormente, vamos a tratar de explicar la a nuestro juicio de la siguiente forma, supongamos, por ejemplo, que un partido político interpusiera amparo contra la declaración de haber sido electa una planilla municipal sostenida por el partido contrario: es evidente que, no sólo por las condiciones de hecho que hace que el trámite de los amparos se alargue durante años, sino porque ni la técnica ni el procedimiento del juicio de amparo tienden a la resolución de estos problemas, lo más probable es que llegaría el momento en que terminarían su periodo los miembros del ayuntamiento en funciones, sin que se hubiera

resuelto quienes eran los legítimamente electos y, por lo tanto con derecho a sustituir a los salientes.

En estas condiciones, resulta indispensable prescindir del juicio de amparo en los casos de integración de los órganos de la autoridad; a fin de que la vida social no se imposibilite o cuando menos, no se entorpezca gravemente, lo que debe evitarse aún por encima de los derechos individuales cuya violación pudiera repararse por medio del amparo.

Sobre este punto, por su preponderancia, es necesario remitirnos a los preceptos constitucionales donde se establecen facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para intervenir sobre hechos que encierren violaciones al voto público. Al respecto, González Avelar, hace el siguiente análisis "Las modificaciones constitucionales comprenden en realidad dos formas de intervención de la Corte en el proceso electoral; una de oficio, a la que se contrae el artículo 97 y otra a petición de parte que es la que regula el artículo 60. La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que reglamentan estos dos preceptos en la parte correspondiente, define quiénes están legitimados para pedir la intervención de la Corte -

Suprema en materia electoral, y finalmente, las reformas - establecen el alcance de la resolución que en uno y otro - caso puede emitir la Corte, circunscribiéndolo en la hipó- tesis del artículo 60, a hacerla del conocimiento de la cá- mara que corresponda 'para que emita una nueva resolución, misma que será definitiva e inatacable' y, en el supuesto- de la investigación realizada por iniciativa de la misma - Corte, a poner los resultados de la investigación, en for- ma oportuna, en el conocimiento de 'los órganos competen- tes'. Bien se cuida la exposición de motivos con la que el presidente López Portillo envió la iniciativa de reformas- constitucionales, de explicar el alcance de su proposi- ción. 'El Ejecutivo Federal a mi cargo, dice, considerando la importancia de imprimir una mayor objetividad a los re- sultados de una elección y acercarse más a la imparciali- dad electoral, cree procedente instituir mediante la adi- ción del artículo 60 constitucional un recurso de reclama- ción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la - Cámara de Diputados, al calificar la elección de los aspi- rantes a formar parte de la misma.' Al respecto, continúa- la exposición que transcribimos: 'La Suprema Corte de Jus-

ticia de la Nación, al conocer el recurso, verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos, precisa la exposición de motivos, actuará solo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan, subraya el texto de la exposición, tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.' Y todavía remacha la exposición en cuanto al alcance del punto que comentamos, explicando que 'las resoluciones de la Suprema Corte se harán del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que, teniendo en cuenta la declaración de la Corte, resolverá en forma definitiva.'" (25)

Intimamente relacionado con este análisis, puede advertirse, que las facultades que el artículo 97 constitucional en su párrafo cuarto otorga a la Suprema Corte de Justicia, son bastante amplias, pues dicho párrafo señala-

(25) Miguel González Avelar, La Suprema Corte y la Política. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1979. Págs. 38 y 39.

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

(26) Le está otorgando un amplio campo de referencia para intervenir en el proceso electoral que en el fondo podemos interpretar, que nuestro Supremo Tribunal puede hacer uso de esa facultad como arma política en un caso determinado. Y es aquí, donde surge lo más importante de la cuestión, -- porque de esta consideración nace una pregunta, ¿qué hecho o hechos servirían de base para que la Corte hiciera uso -- de esa facultad? y, para contestar esta pregunta, podemos decir que el hecho o hechos que pueden servir de base no -- están determinados, y dan lugar a varias situaciones o casos en que se pueden utilizar como argumentos para emprender una averiguación oficiosa por parte de nuestro Supremo Tribunal, dando lugar con ello, a que en un caso se haga -- uso de esa facultad y en un caso análogo no se averigüe, o sea, que en este supuesto volvemos a lo que expresamos en-

(26) Constitución Política, ob. cit. Pág. 78

el capítulo primero de este trabajo, acerca de las facultades discrecionales, las cuales, uno de los elementos reglados que las componen es la extensión concreta de la potesta que es imposible que sea totalmente indeterminada, y -- hacemos incapie en este elemento, por la razón de que, en este caso la extensión de la potesta no es concreta, sino más bien ilimitada, surgiendo con ésto, que, la Corte al -- abstenerse de hacer uso de esta facultad, da margen a la -- autoridad a que quede inmune al emitir actos de esta naturaleza, es decir, que la autoridad quedaría limitada a los supuestos en que la Corte estimara que es precisa su intervención en un asunto y a su resolución; así como también, -- en mayor medida a la nueva resolución que dicte, tomando -- en consideración la calificación hecha por la Corte, el -- Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en forma definitiva.

A mayor abundamiento sobre la procedencia del amparo político, es necesario asentar como puntos determinantes -- los razonamientos que el catedrático Ignacio Burgoa Orihue la, indica "Para que el juicio de amparo sea constitucionalmente improcedente se requiere que así lo declare la -- Carta Fundamental de la República. Esta declaración no --

existe en lo que respecta a actos de autoridad que afecten derechos políticos del gobernado por violación a las citadas garantías de seguridad jurídica. Sustentar el criterio contrario implicaría restringir la procedencia del amparo consignada en la fracción I del artículo 103 constitucional, al aseverarse que, aunque un acto de autoridad sea violatorio de las garantías de audiencia o de legalidad, contra él no procediese la acción de amparo porque el objeto tutelado por ellas fuesen derechos políticos." (27) Burgoa, continúa explicando acerca de los derechos políticos: "Es cierto que los derechos subjetivos políticos y los derechos subjetivos de otra índole son substancialmente diferentes. Esta diferencia no puede negarse, pues deriva de la diversa materialidad de unos y otros. Sin embargo, según se ha dicho con insistencia, todos ellos se tutelan por las garantías de seguridad jurídica que no son materiales sino formales, o sea, susceptibles de operar protectivamente sobre cualquier derecho subjetivo del gobernado. Sería aberrativo que las autoridades del Estado no violasen dichas garantías si afectaran derechos políticos y sí las contraviniesen si lesionaran derechos subjetivos de otra naturaleza. En esta hipótesis se quebrantaría el prin-

(27) Ignacio Burgoa Orihuela, Recurso de Revisión en el amparo No. J.315/82, Quejoso: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Pags. 2 y 3.

cipio de no contradicción y el de racionalidad, al estimar se como excluyentes e incompatibles los derechos políticos y las garantías formales de seguridad jurídica, según se ha sostenido por un error que se ha venido arrastrando desde la época de Vallarta y que se comete en la pseudo-tesis jurisprudencial publicada bajo el número 87 en el Apéndice 1975, Materia General y que afirma 'La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales'. El calificativo de 'pseudotesis jurisprudencial' que se atribuye a este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obedece a que no se involucra en una verdadera tesis de jurisprudencia, por la sencilla razón de que ésta no existe. En efecto, las ejecutorias que informan la citada tesis número 87 no concuerdan en sus pronunciamientos resolutivos ni en las cuestiones que respectivamente abordan. Así, las ejecutorias 'Villagarcía, Vecinos de' y 'Heredia Marcelino', publicadas respectivamente en los Tomos III, pág. 1312 y IV, pág. 862 se refieren a la calificación de determinadas elecciones; las ejecutorias 'Orihuela Manuel y C<sup>o</sup>gs.' y 'Ayuntamiento de Acayucan', que aparecen en los Tomos VI, pág. 463 y VII, pág. 491, aluden a casos relaciona

dos con la negativa a registrar credenciales de miembros - edilicios; y la ejecutoria 'Guerra Alvarado José y - - - - Coags.', que consta en el Tomo IV, pág. 1135, se refiere a la procedencia de la suspensión en materia política. Las - ejecutorias señaladas, que corresponden a la Quinta Epoca- del Semanario Judicial de la Federación, se dictaron bajo- la vigencia de la Ley de Amparo de 1919, cuyo artículo 148 establecía lo siguiente: 'Las ejecutorias de la Suprema -- Corte de Justicia, votadas por la mayoría de siete o más - de sus miembros, constituyen jurisprudencia, siempre que - lo resuelto se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario'. Como se ve, atendiendo al -- distinto sentido de las ejecutorias mencionadas, conforme- al precepto transcrito no formaron jurisprudencia, por lo- que la tesis 87 publicada en el Apéndice 1975, Materia Ge- neral, no es jurisprudencia ni, por ende, tiene carácter - obligatorio. A mayor abundamiento, en cuanto al criterio - que en ellas se contiene, se advierte el error de confun-- dir los derechos subjetivos políticos, que son materiales- o substanciales, con las garantías de seguridad jurídica, - que son de carácter formal. La improcedencia constitucio-- nal del juicio de amparo sólo debe establecerse obviamente

en la Constitución. No existe ninguna disposición en nuestra Ley Suprema que declare que dicho juicio no proceda -- contra actos de autoridad que lesionen los derechos políticos de los gobernados. Es más, de la interpretación constitucional se desprende la conclusión opuesta, si se atiende al principio de que 'Donde la ley no distingue no se debe distinguir', pues la Constitución, al prever diversas garantías de seguridad jurídicas, principalmente las de audiencia y de legalidad instituidas en sus artículos 14 y 16, no excluyen de su observancia a tales derechos ni, por ende, los elimina de su tutela al través del juicio de amparo por violación de tales garantías." (28) Burgoa, termina diciendo "De lo anterior se concluye que si la Constitución no prohíbe la procedencia del amparo contra actos de autoridad que violen las garantías de seguridad jurídica -- afectando derechos políticos de los gobernados, sostener -- la improcedencia de dicho medio impugnativo en tal caso -- equivale a infringir la fracción I de su artículo 103, que determinadamente y de manera amplia, sin distingo alguno, declara que procede tal juicio contra todo acto de autoridad 'stricto sensu' y contra toda ley que contravenga cualquier garantía individual sin establecer cuando dicha con-

(28) Ibídem, Págs. 3 y 4.

travención entraña la afectación de un derecho subjetivo - político, tal juicio es improcedente." (29) Nos aunamos a las consideraciones del doctor Burgoa, pues como lo expresamos en el primer inciso del capítulo que precede, al hacer referencia a las garantías políticas individuales dijimos que éstas no se señalan como excepción, sino más bien para establecer privilegios procesales o de fondo con relación a los derechos del ciudadano, y, apuntamos que las -- garantías de previa audiencia, legalidad, seguridad jurídica y de la debida interpretación de la ley son exigibles - en general y deben de observarse cuando se trate de querer privar a una persona de derechos políticos o no políticos.

Regresando al tópico de las facultades de la Corte - para intervenir en casos políticos, citaremos como ilustración una ejecutoria en la cual ésta a su juicio, señalaba los casos en que procedía su intervención "VOTO PUBLICO. - CARECEN DE LEGITIMACION LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFECTUE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTICULO 97, PARRAFO III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.- El artículo 97, párrafo tercero de la Constitución, otorga facultad a esta Suprema Corte de Justicia para ordenar la averiguación de hechos que pueden constituir

(29) *Ibidem*, Pag. 4 y 5.

violación del voto público, pero es muy importante señalar que la naturaleza de la función en que opera tal participación, es de índole política electoral. La importancia que tiene la observación de que es de naturaleza política esta función en que la Suprema Corte de justicia está facultada para concurrir, radica en que la interpretación del precepto que concede esa atribución debe hacerse de manera estricta, en virtud de que este Alto Tribunal ha mantenido persistentemente el propósito de conservarse apartado de la política electoral en bien de la función jurisdiccional que le está encomendada, no sólo porque con tal actitud sigue los dictados de una fructífera experiencia institucional, sino también en acatamiento a la voluntad del Constituyente de 1916-1917, que al debatir el artículo 76, fracción VI, de la Constitución, aprobó la moción que proponía el resguardo de la función jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, mediante su relevo de toda indecisión de índole política, apreciación que se corrobora con el contenido de la exposición de motivos del proyecto de Constitución, del que se advierte la intención de circunscribir la participación de la Suprema Corte de Justicia en las materias políticas de referencia, únicamente a faces o

aspectos de mera investigación sin otorgarle responsabilidad de decisión, lo cual confirma que la citada disposición constitucional, en lo que constituye materia de examen, debe interpretarse en sentido estricto, lo que permite efectuar las siguientes consideraciones: 1.- El ejercicio de la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones al voto público, únicamente se puede originar en dos supuestos: a) cuando lo pida el Presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso Federal o el Gobernador de algún estado; y b) -- cuando este Alto Tribunal lo juzgue conveniente. La consecuencia inmediata de esta destitución estriba en que cuando se surte la primera hipótesis, la actuación es obligatoria, mientras que en el segundo supuesto, la actuación -- constituye una facultad discrecional de esta Suprema Corte de Justicia. 2.- Se infiere también de lo anterior, que -- ningún particular está legitimado para provocar, de modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora de la Suprema Corte de Justicia; y para que ésta, en vista de -- hechos que alleguen a su conocimiento decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones por investi--

gar, sino también a las razones de oportunidad y conveniencia nacional; características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda tener la investigación, así como las circunstancias que pueda producir en el país por las condiciones generales que en él prevalezcan. 3.- En todo caso, la labor investigadora de la violación del voto público que puede ordenar esta Suprema Corte de Justicia, ha de circunscribirse a los estrictos términos establecidos por la disposición examinada, o sea, limitarse únicamente a esclarecer los hechos, absteniéndose de toda calificación de los mismos, así como de emitir decisiones al respecto, porque ello implicaría substituirse a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e inatacable, las elecciones; órganos señalados expresamente por los artículos 60 y 74, fracción I, de la Carta Magna, en materia federal, y por las respectivas constituciones de los Estado, tratándose de elecciones locales. Las consideraciones anteriores encuentran apoyo y fundamento, además, en el criterio jurisprudencial que puede verse en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1965, Primera Parte, Pág. 73. El criterio determinado a través de las razones anteriormente ex--

puestas, permite estimar que un particular carece de legitimación para provocar, imperativamente, que la Suprema -- Corte de Justicia ejerza la facultad que le otorga el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, consistente en ordenar la práctica de una averiguación acerca de las violaciones al voto, que, según expresión de ese particular, haya tenido lugar en unas elecciones." (30)

Se aprecia que la Corte, en esta interpretación de los preceptos que normaban su intervención en cuestiones políticas, se apartaba hasta donde fuera posible, de investigar asuntos de ese tipo por razones también políticas, ya que los supuestos en que procedía su intervención, aparte de los casos que a su juicio era conveniente investigar oficiosamente, también procedía cuando el Ejecutivo o el Congreso de la Unión o los gobernadores de los Estados lo pidieran, o sea, que su intervención estaba sujeta a estas autoridades, las cuales gozaban del privilegio de hacer uso de esa facultad en un determinado caso como arma política.

A pesar de la apreciación esgrimida, actualmente, se infiere con toda claridad que la facultad que la Constitución confiere a la Corte en materia política, es relativa,

(30) Antonio Elosua Muguero, página 25, Volumen 75, Primera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 4 de marzo de 1975.

pues la propia Constitución así lo prescribe en el párrafo cuarto del artículo 60, al señalar "Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable." (31) Es decir que la resolución de la Cámara de Diputados es la que tiene supremacía en los conflictos electorales, con lo cual estamos de acuerdo, en virtud de que, de esta manera se da más fuerza a la independencia de cada uno de los Poderes Federales, y con ello disminuye la desviación o abuso del poder.

En este contexto Miguel González Avelar, en su libro "La Suprema Corte y la Política", escribe algunas opiniones, por las cuales la Suprema Corte de Justicia no debe intervenir en cuestiones políticas "Tena Ramírez, 'Si la Corte interviniera en la política electoral con intención de sanarla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla.' Quienes han integrado nuestro Supremo Tribunal en el curso del tiempo, por su parte, tampoco han sido muy partidarios de asumir esta responsabilidad, prefiriendo dejar el arbitraje de los problemas de la política a los propios

(31) Constitución Política ob. cit. Pág. 50.

políticos y luchando por mantener a la Corte dentro del pe-  
 rímetro estricto de lo jurídico." (32) El constituyente --  
 Hilario Medina al ser citado por González Avelar, sostuvo-  
 "Las cuestiones políticas no deben ir a manchar a la Cor-  
 te, es decir, 'los intereses políticos no deben intervenir  
 en las cuestiones serenas y desapasionadas de carácter le-  
 gal de la Corte.' Con variantes sobre el mismo tema el di-  
 putado constituyente Medina remachó su intervención recor-  
 dando que 'las cuestiones políticas no han tomado un aspec-  
 to noble, sino que siempre han sido mezquinas y ruines. --  
 Esto debe estar fuera de la Corte Suprema de Justicia y --  
 así pido a vosotros que votéis'." (33) Muy importantes nos  
 parecen las opiniones de referencia, porque además, si se-  
 otorgaran facultades a la Corte para resolver conflictos -  
 electorales, ésta estaría coartando la independencia de --  
 los poderes Legislativo y Ejecutivo al inmiscuir su actua-  
 ción en cuestiones relativas a la integración de dichos po-  
 deres, y con ello, se convertiría su actuar en, política,-  
 función que no le es pròpia.

Desde otro punto de vista y como apoyo más sólido a-  
 estas consideraciones acerca de la improcedencia del ampa-  
 ro en materia política Octavio A. Hernández, expone los si

(32) Miguel González Avelar, ob. cit. Pág. 25

(33) Ibíd., Págs. 26 y 27.

güentes razonamientos: "1) El juicio de amparo tiende, de acuerdo con lo prescrito por la fracción I del artículo -- 103 de la Constitución, a proteger a los derechos públicos individuales o garantías individuales, y estas garantías y los derechos políticos son esencialmente diferentes. Fundamentalmente, se diferencian porque: a) El derecho público-individual es límite que la Constitución impone a la actividad del Estado y que obra en favor del individuo; en tanto que el derecho político es facultad que la Constitución concede al ciudadano para que participe en la cosa pública o vida política del país; b) El derecho público individual se concede al hombre en calidad de tal; en tanto que el derecho político sólo se concede al ciudadano; c) El derecho público individual es límite permanente, en tanto que el -derecho político es facultad ocasional, y d) El derecho público individual es incondicionado, en tanto que el derecho político está condicionado por la concurrencia de la -circunstancia en la que el mismo pueda ser ejercido. 2) De acuerdo con las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución, ésta tiende a proteger y salvaguardar la libertad o autonomía de la Federación y de las entidades federativas entre sí, y el análisis de dicha libertad o auto

nomfa, desde el punto de vista político, lleva a enjuiciar la competencia de origen, acerca de la cual la dictrina ha concluido que no es materia del juicio de amparo." (34)

En este orden de ideas, y como apinión particular, - deben de comprenderse como casos de improcedencia del juicio de amparo en materia política, entre otros, los si- -- guientes: la negativa a inscribir a un ciudadano en el padrón electoral o a cancelar su registro, el no registrar a los representantes de los partidos o no permitir su intervención en el proceso electoral, el no registrar una candidatura o registrarla indebidamente, designar para funcionarios electorales a personas incapacitadas; la regla de improcedencia es la misma, en general, aunque ya no tanto -- por la razón de no entorpecer la integración de los órga-- nos de la autoridad, sino porque en la mayoría de los casos, carecería de efectos, ya que no pudiendo suspenderse los procesos electorales, los actos reclamados fácilmente quedarían consumados de manera irreparable. De suerte que, cuando un ciudadano interpusiera amparo por no haber sido registrado en el padrón electoral; lo más probable sería - que se realizara la elección sin haberse resuelto el amparo en definitiva y, por tanto, que la exclusión quedaría -

(34) Octavio A. Hernández, Curso de Amparo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A. 1983, Págs. 240 y 241.

consumada de modo irreparable, con lo que debería sobre- -  
seerse de acuerdo con la fracción IX, del artículo 73, de-  
la Ley de Amparo.

Al respecto y para apoyar más estos argumentos cita-  
remos una ejecutoria de la Corte que tiene bastante rela-  
ción con estos casos "DERECHOS POLITICOS.- Si el acto re-  
clamado consiste en la negativa de las autoridades a ins-  
cribir las planillas de candidatos para las elecciones, es  
evidente que se trata de un acto esencialmente político, -  
toda vez que el derecho de votación está consagrado por el  
artículo 35 constitucional, como una prerrogativa del ciu-  
dadano, y siendo el amparo únicamente para la protección -  
de las garantías individuales y no para salvaguardar inte-  
reses políticos, es indudable la improcedencia del amparo-  
en estos casos." (35)

De lo dicho hasta aquí se desprende que estamos de -  
acuerdo con la fracción VII, del artículo 73 de la Ley de  
Amparo que dispone que la improcedencia del juicio de ga-  
rantías contra las resoluciones o declaraciones de los pre-  
sidentes de casillas, juntas computadoras y colegios elec-  
torales en materia de elecciones, y también que aceptamos-  
la fracción VIII, del mismo precepto en cuanto reitera di-

(35) Morales Arnulfo, Pág. 2034, del Tomo XXXI, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 7 de abril de 1931.

cha improcedencia contra las resoluciones o declaraciones dictadas en materia de elección de funcionarios por el Congreso Federal, cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados, o de sus respectivas Comisiones o Deputaciones Permanentes, ya que lo relativo a las resoluciones o declaraciones de dichas entidades por lo que hace a suspensión o remoción de funcionarios, serán objeto de estudio en el inciso posterior.

Nos queda por examinar otro aspecto del derecho a -- participar en la formación de los órganos de la autoridad.

Intimamente relacionado con el ejercicio del voto -- activo está el derecho de los ciudadanos de reunirse y asociarse para tratar asuntos políticos. Este derecho, que según vimos antes consagra expresamente el artículo 90., -- constitucional y, por tanto, constituye una garantía individual política indudable, envuelve el derecho de constituir partidos políticos permanentes y de actuar políticamente a través de ellos, y a la vez, el derecho a que esos partidos sean reconocidos y autorizados para realizar sus actividades específicas, o sea, que se les reconozca personalidad jurídica. Derechos que se complementan fundamentalmente por lo establecido en los últimos cuatro párrafos --

del artículo 41 de nuestra Ley Fundamental.

Es lógico deducir que, como el derecho de obtener y conservar el registro de un partido político deriva en forma directa de la garantía política de asociación que insisimos, consagra en forma expresa el artículo 9o., constitucional, resulta clara y manifiesta la procedencia del amparo contra actos de autoridad que concedan o nieguen o cancelen ese registro.

Respecto a este último caso, citaremos una reciente-resolución dictada en materia de suspensión, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer -- Circuito, "SUSPENSION. PARTIDOS POLITICOS.- El artículo -- 124 fracción II de la Ley de Amparo señala como requisito-para la concesión de la suspensión definitiva, que no se - siga perjuicio al interés social ni se contravengan dispo-siciones de orden público, incluyéndose un catálogo de si-tuaciones en las que sí se siguen esos perjuicios o se rea-lizan tales contravenciones. Sin embargo, el catálogo refe-rido no agota todos los casos en los que la concesión de - la suspensión puede contravenir el orden público y afectar el interés social, correspondiendo al juzgador determinar, de conformidad con el caso que se resuelva, si se cumple o

no el requisito correspondiente. Ahora bien, no basta con que una ley secundaria establezca o declare alguna cuestión como de "orden público", para que se adquiriera este carácter, ni es suficiente con que los actos de autoridad se funden en cualquier ley, para que se considere que la suspensión respecto de ellos no debe concederse, porque se -- contravendrían disposiciones de orden público, ya que todas las leyes son de orden público en mayor o menor medida. Sin embargo, cuando el acto reclamado se hace consistir, en el acuerdo mediante el cual las autoridades responsables declaran la pérdida de los derechos y prerrogativas que son otorgadas a los partidos políticos por la Ley Federal de Organización Política y Procesos Electorales, no es posible conceder la suspensión definitiva para mantener -- inactivas a las responsables y permitir a los partidos quejosos que continúen con su actuación política en el medio-social del país, ya que la propia Constitución General de la República en su artículo 41 segundo párrafo, dispone: -- "los partidos políticos son entidades de interés público;-- la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". Así pues la propia Carta -- Magna establece que la actuación de los partidos políticos

es de interés público y debe ceñirse a las determinaciones de la ley, por lo que de concederse la suspensión definitiva para permitir a un partido político que siga gozando de los derechos y prerrogativas propias de estos organismos, cuando ya se ha declarado mediante el acto reclamado la pérdida de los mismos y la consecuente imposibilidad de que actúen en el medio social como partidos políticos, contravendría el orden público y afectaría el interés social, porque así lo dispone la propia Constitución. Lo anterior se confirma, si el partido político quejoso goza de un registro provisional condicionado a obtener el 1.5% del total de la votación popular como mínimo a su favor, y no habiéndose obtenido ni siquiera esta cantidad de votos, la sociedad, integrada por el pueblo mismo, que es quien vota, no puede encontrarse interesada en que un organismo político que no ha sido favorecido ni siquiera con el mínimo de la votación, siga actuando en el medio social mexicano y ejercitando los derechos, así como gozando de las prerrogativas que las leyes otorgan a los partidos políticos con registros definitivos. Debe pues, negarse la suspensión definitiva en estos casos, porque se contravendrían disposiciones de orden público y se afectaría gravemente el inte-

rés social con la concesión de la medida, ya que podría resultar a la postre, que se hubiere permitido la actuación-política de los organismos referidos cuando no obtuvieron el mínimo de votos exigidos por la ley y otorgados por el pueblo, para conservar su registro como partido político,-- lo que traería graves repercusiones sociales por la difusión masiva de ideas, programas, planes y sistemas de gobierno que nunca podrían llevarse a cabo." (36)

Obsérvese que en esta resolución, independientemente de la concesión o no concesión de la suspensión definitiva, salta a la vista que el Tribunal Federal entró al estudio del asunto, sin que se niegue la suspensión porque no proceda el juicio de amparo, sino por estimar que se causarían daños a la sociedad, por lo que es procedente en estos casos el juicio de amparo tratándose de materia política, en virtud de que, al mencionar la parte cuejosa como acto reclamado la pérdida de los derechos y prerrogativas que le confiere la Ley de Organización Política y Procesos Electorales a su partido y; al apoyarse dicha resolución en consideraciones sobre conceptuaciones de orden público y porcentaje de votación que establece la ley, es claro -- que dicho acto es de naturaleza política. Y en este orden-

(36) RA-309/83 Incidente.- Partido Social-demócrata.- 22 de marzo de 1983.- Unanimidad de votos.- Magistrado Ponente Genaro David Góngora Pimentel, Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

de ideas, huelga decir, que sí es procedente el juicio de amparo en casos de pérdida o cancelación o negación de un registro, ya que con el, los partidos políticos nacen como entes con personalidad jurídica, la cual es una garantía - que está tutelada por el artículo 90., constitucional.

En estas condiciones, podemos resumir que el juicio de amparo es apto para impugnar actos de autoridades que - afectan garantías individuales, pero es improcedente para resolver cuestiones sobre conflictos que se presenten con motivo de procesos electorales, por no afectar garantías - individuales y ni la técnica ni el procedimiento del juicio constitucional son adecuados para subsanar violaciones cometidas en estos procesos, salvo el derecho a la formación de partidos políticos que encierra la garantía de asociación, en cuyo caso sí es procedente.

#### B) DESTITUCION DE FUNCIONARIOS.

El derecho que se establece en la fracción II del artículo 35 de la Constitución, al señalar que las prerrogativas del ciudadano son el poder ser electo para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo o comisión, implica, siempre y cuando se reúnan las -

calidades que según el caso exija la ley, el derecho a desempeñar los cargos para los cuales fueron electos o designados.

De esta disposición constitucional se infiere lógica y jurídicamente el derecho del ciudadano electo o nombrado para el desempeño de un cargo público, a no ser suspendido de sus funciones, ni destituido del mismo, salvo los casos en que así lo establece la ley.

Sin embargo, de lo anterior, en este caso, la Ley de Amparo en su artículo 73 fracción VIII, declara improcedente el amparo contra la suspensión o remoción de funcionarios, cuando los cuerpos legislativos que las decreten estén autorizados para resolver soberana o discrecionalmente de acuerdo con las constituciones correspondientes.

Antes de entrar de lleno al estudio de este punto, - debemos advertir que del texto expreso de la aludida fracción VIII del artículo 73, se infiere, a contrario sensu, - que el amparo sí es procedente cuando las autoridades cuyos actos se reclaman no tienen la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

De este razonamiento se deduce que, al suspender o - remover de sus funciones a un funcionario, la autoridad --

que ordena la suspensión, debe cumplir con los requisitos legales o formales, que las leyes de los Estados establezcan para dictar ese tipo de resoluciones. Esto quiere decir, que la suspensión o remisión está condicionada por -- las garantías de legalidad y seguridad jurídica que; por -- una parte erige el artículo 14 constitucional, al prevenir que todo acto de privación de la vida, libertad o de las -- propiedades, posesiones o derechos, se realice a través de un juicio ante los tribunales previamente establecidos don -- de se cumplan las formalidades esenciales del procedimien -- to y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al -- hecho, con la circunstancia de que, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación ju -- rídica de la ley que exista cuando el acto o hecho se rea -- lizó, y a falta de ésta se fundará en los principios gene -- rales del derecho, y por la otra, el artículo 16 constitu -- cional a su vez descansa en la misma garantía de legalidad y agrega la de seguridad jurídica, exigiendo que los manda -- mientos de las autoridades que perturben a los gobernados -- en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones -- provengan de autoridad competente y se expidan en forma es -- crita, donde se expresará el fundamento legal y motivo de --

la determinación.

Para apoyar este razonamiento citaremos una ejecutoria de la Corte que se relaciona con esta cuestión "DERECHOS POLITICOS, AMPARO CONTRA LA VIOLACION DE.- Si la Constitución de un Estado no confiere a la Legislatura del mismo, la facultad de resolver soberana y discrecionalmente sobre la suspensión o separación de un diputado, sino que, por el contrario, hay disposición que previene que no podrá llevarse a cabo sin que antes se le forme causa y se pronuncie sentencia que cause ejecutoria, es indudable que el caso no queda comprendido en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, y la demanda que contra tal acto se pida debe admitirse." (37)

Esto aclarado, el primer punto a analizar es si la discrecionalidad con que cuenta la autoridad es motivo bastante para impedir la revisión en el juicio de amparo de los actos realizados en ejercicio de las facultades discrecionales.

A este respecto, debemos de tomar en cuenta que, la facultad discrecional siempre debe tener una base legal, o sea, que debe estar conferida por la ley a un funcionario, el cual a su vez, al hacer uso de la misma debe basar

(37) Arrieta Federico, Pág. 103, del Apéndice al Tomo LII, del Semanario Judicial de la Federación, 5 de abril de 1937.

se, exclusivamente, en los preceptos normativos que la regulan; de tal manera que, la norma delimita el campo de la facultad discrecional, dando lugar con ello, en algunos casos que, cuando el juicio subjetivo de la autoridad para emitir el acto no es razonable sino arbitrario, incurre la autoridad de esta forma en abuso o desviación de poder.

Las facultades discrecionales están sometidas a la ley y, por tanto, su ejercicio puede ser controlado, no en cuanto a la sustitución de la discreción de la autoridad controlada por el de la controladora, pero sí en lo que hace a la justificación de su ejercicio.

A mayor abundamiento sobre la discrecionalidad, la Corte citada por Juan Landarrache Obregón, argumenta "La Corte misma ha reconocido que las facultades discrecionales no son ilimitadas, sino que las autoridades que deciden en conciencia deben fundar y motivar sus resoluciones y, particularmente, no suponer hechos, ni desestimar los que les han sido acreditados (Cía. Mexicana de Aguacaliente, S.A., Semanario Judicial de la Federación, Tomo XCVI, pág. 1596); y en confirmación de este criterio, la propia Corte ha definido con fuerza de jurisprudencia que, si bien las Juntas de Conciliación pueden apreciar las prue--

bas en conciencia, ello no las facultad para desentenderse de las rendidas, para alterar los hechos, ni para incurrir en defectos de lógica en el raciocinio, sino que están -- obligadas a estudiar todas y cada una de las pruebas y expresar las razones de carácter humano que las hayan conducido a las conclusiones que acepten (Tesis número 598 a -- 601, páginas 1088 a 1091 del Apéndice al Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación." (38)

Es obvio que estas mismas consideraciones pueden hacerse las autoridades en materia política, de modo que no puede aceptarse la improcedencia del amparo en esta materia por el solo hecho de que las cámaras federales o las legislaturas locales puedan resolver soberana o discrecionalmente sobre suspensión o remoción de funcionarios.

En el punto que se analiza, son pues otros los principios que pueden decidir la cuestión, y no la circunstancia de que se trate de facultades discrecionales. Analicemos por lo tanto esos principios.

Dijimos al tratar sobre el amparo en materia de elecciones, que la integración de los órganos de la autoridades indispensable para la vida social y que, por ello, es inadmisibles la procedencia del amparo en el caso de elec--

(38) Juan Landarrache Obregón, ob. cit. Pág. 25.

ción de funcionarios, a fin de impedir toda posibilidad de que por causa del juicio constitucional los órganos de la autoridad quedaran sin integrarse oportunamente, consideración de interés social y público que debe prevalecer sobre la protección de derechos individuales que garantiza el amparo.

Estimamos que esta consideración es válida no sólo para lograr la integración oportuna de los órganos de la autoridad, sino también exige que, una vez integrados, dichos órganos funcionen normalmente y sin interrupciones, por la misma razón de que es preferible una autoridad deficiente a la falta total de la autoridad.

En consecuencia, la misma razón que exige evitar posibles entorpecimientos en la integración de la autoridad, exige también impedir que la autoridad en funciones sea suspendida o destituida, a menos que se demuestren motivos suficientes para justificar la suspensión o destitución.

Asimismo, podemos agregar, que las autoridades que son ilegítimas en su origen por no haber sido designadas conforme a la ley o por violaciones en el proceso electoral, éstas en mi concepto pueden legitimarse por el recto ejercicio de sus facultades, las cuales para lograr esa le

gitimidad, es indispensable que tengan estabilidad, pues - en caso de estar en peligro constante de destitución se encontrarían en el dilema de plagarse sin reservas a las arbitrariedades de quien o de quienes las sostengan en el poder, o de ser removidas de inmediato, por lo que debe optarse por la estabilidad.

Aquí hemos de insistir en que nuestra tesis no implica en ninguna forma la conformidad con la ilegitimidad de origen sino, simplemente, que el amparo no es el medio adecuado para combatir esa ilegitimidad, la que, insistimos - también, más que reclamarse a posteriori, debe tratar de prevenirse, sin perjuicio de que en ciertos casos especiales, pueda ser atacada hasta con la violencia.

Ahora bien, otro punto de apoyo y, que en este tema es fundamental, es el que, al distituir a un funcionario - sin causa para ello, se violaría la garantía que consagra el artículo 50., constitucional, pues ésta, como ya lo explicamos en el capítulo primero de este trabajo, otorga -- los derechos de libertad de trabajo y, a la vez, a que éste sea remunerado, y también a no ser privado de dichos derechos, sino con las salvedades que el mismo artículo prescribe.

Dichas salvedades en este caso podemos traducirlas:- en cuanto a la libertad de trabajo solo sera privado de esta libertad mediante determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa debidamente fundada, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, y respecto de este último caso volvemos a caer en una hipótesis de inmunidad, porque lo referente a "ofender los derechos de la sociedad" es un concepto jurídico indeterminado, de tal suerte, que la autoridad al emitir un acto basándose en la interpretación de dicho concepto, quedaría exenta de responsabilidad; y, en cuanto a la privación de las dietas producto de su trabajo, sería sólo mediante resolución judicial la cual debe estar fundada, por ejemplo sería para cubrir una pensión alimenticia.

Sin embargo, la Corte respecto a la destitución de funcionarios ha sustentado puntos de vista opuestos, como se demuestra a continuación con las siguientes ejecutorias "DERECHOS POLITICOS.-El amparo tiene por objeto reparar las violaciones que las autoridades cometan contra las garantías individuales, pero no contra derechos políticos, como son los de desempeñar cargos públicos y gozar las prerrogativas inherentes a esas funciones, entre las cuales -

se encuentra la de percibir los emulmentos respectivos al cargo que se sirve." (39)

"DERECHOS POLITICOS.- Si bien se ha establecido la jurisprudencia respecto de que el amparo no procede contra la violación de derechos políticos, si además de vulnerarse éstos, se conculcan derechos político-individuales, como lo es la privación de los sueldos a que tenga derecho el agraviado, entonces cabe la concesión del amparo." (40)

Volviendo a nuestro tema, las únicas conclusiones -- válidas de las consideraciones expuestas son, por una parte la que ya establecimos de que es improcedente el juicio contra actos relativos a elección de funcionarios; y por la otra, que el juicio constitucional sí procede, en general, contra la suspensión o destitución de funcionarios.

Y decimos en general, porque todavía hay otros elementos que intervienen en el problema y que determinan excepciones a esta regla. Analicemos pues los diversos casos posibles.

Los funcionarios que están señalados por los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal, cuando sean destituidos por declaración o resolución dictada en el juicio político de responsabilidad correspondiente, llevado a ca-

(39) Zíncúnegui Tercero Leopoldo, .Pág. 327 del Apéndice al Tomo XXVIII del Semanario Judicial de la Federación 18 de enero 1930.

(40) Chavez J. Manuel y Coags. Pág. 293 del Apéndice al Tomo XIX del Semanario Judicial de la Federación.

bo en términos de los preceptos en cita, estas resoluciones o declaraciones son inatacables, pues los párrafos sextos de los referidos artículos establecen "Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables." (41) Prevención que por su carácter constitucional excluye toda posibilidad de recurrirlas por medio del amparo.

Otro caso que también encuadra en la no impugnación por medio del juicio constitucional es el que se encuentra en la fracción II del artículo 89 constitucional, la cual prescribe "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de -- Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo -- nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;." (42) Esta facultad -- que se confiere al Jefe del Ejecutivo Federal es un caso -- sui generis de inmunidad, pues, es a juicio subjetivo de -- éste la destitución de sus colaboradores, refiriéndonos a -- aquellos cuyo nombramiento no esté determinado de otra for

(41) Constitución Política, ob. cit. Págs. 92 y 93

(42) Ibíd., Pág. 72.

ma en la ley, es decir, que si el Presidente de la República, decide separar de su puesto alguno de esos funciona-rios y la Constitución lo facultad para ello, ésto es cau-sa suficiente para excluir toda posibilidad de recurrir di-cha determinación.

En cambio, creemos que todas las instituciones autó-nomas u organizaciones regidas por leyes que excluyan la -intervención del Ejecutivo o la someten a requisitos espe-ciales, procede el amparo contra la destitución de funcio-narios que se siga en forma contraria a la ley.

Pasando a otro punto, encontramos que la destitución de los gobernadores de los Estados y de los diputados loca-les, fuera de los casos de responsabilidad federal; la de las autoridades judiciales de los Estados y la de las auto-ridades municipales, queda sujeta a la reglamentación de -las Constituciones y legislación de los Estados. Veamos si en estos casos es procedente el amparo por destitución in-devida.

Cabe recordar, que el hecho de que las disposiciones locales autoricen la destitución de alguna autoridad de -las mencionadas mediante resolución "soberana o discrecio-nal", no es bastante para excluir a esa resolución del con-

trol del juicio de amparo. Si a ésto añadimos que ni las - constituciones ni las leyes locales pueden en ningún caso- limitar la procedencia del juicio constitucional, y que el amparo contra destitución de autoridades no impide el fun- cionamiento normal de éstas, sino por el contrario, lo ase- gura y regulariza mediante la afirmación de su estabili- - dad, habremos de concluir que debe admitirse el amparo en- los casos mencionados de destitución de autoridades loca-- les y municipales, sea que la destitución la decreten auto- ridades federales u otras autoridades locales.

No contradice el criterio anterior la disposición -- del artículo 105 constitucional que atribuye en forma ex-- clusiva a la Corte el conocimiento de las controversias -- que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre constitucionalidad de sus actos y el de los conflictos en- tre la Federación y uno o más Estados. Y no lo contradice, porque son radicalmente distintas y, por tanto, es natural- que se tramiten en forma diversa, las controversias que se susciten entre una o varias autoridades como tales, y las- que, contra la autoridad que lo destituyó, provoque un fun- cionario destituido, no ya como autoridad, sino en ejerci- cio del derecho que tiene como ciudadano de desempeñar el-

cargo para el que fue legalmente electo o nombrado.

Consideraciones análogas pueden hacerse respecto a la fracción VI del artículo 76 de la Ley Fundamental, que faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin a dicha Alta Cámara o cuando con motivo del conflicto se hayan interrumpido el orden constitucional por movimientos armados. Esta facultad no interfiere con la conferida a la Corte en el artículo 105 citado, ni con la que corresponde al Poder Judicial Federal en materia de amparo, puesto que cada una de ellas se refiere a casos diversos; la del Senado a conflictos políticos que no tengan aspecto propiamente jurídico. Y por otra parte, aunque en casos excepcionales puedan coincidir dos o las tres competencias, es normal y jurídico que se den varias formas distintas de ejercitar o proteger un derecho, sea en forma disyuntiva o concurrente, según el caso.

En lo referente a destitución de funcionarios, deseamos no dejar pasar la ocasión de subrayar la trascendental importancia que tiene reconocer la procedencia del amparo cuando se trata de las municipales.

Pues bien, la Corte sostuvo criterios diversos al re

solver primeramente en un caso de destitución de funcionarios municipales en el cual argumentó: "DERECHOS POLITICOS, AMPARO POR VIOLACION DE.- Es impropcedente el amparo que se enderece por los miembros de un ayuntamiento contra la deposición de sus cargos, porque el derecho a desempeñar un empleo público, como son los cargos concejiles y los de elección popular, constituye un derecho político, en cuanto que es una función inherente a la ciudadanía, atento lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 36, fracción V, de la Constitución, supuesto que dichos preceptos claramente establecen que el desempeño de los cargos de elección popular y concejiles, es una prerrogativa y una obligación del ciudadano. No debe tomarse en consideración la circunstancia de que, además de los derechos políticos que se reclamen, se señale también como infringido el derecho de percibir los sueldos correspondientes, estimándose éstos como incluidos en el patrimonio de los quejosos, toda vez que dichos sueldos, emolumentos u honorarios, no son sino una consecuencia de la investidura política y por ende, accesorios de ésta." (43) Inmediatamente después en otro caso similar sostuvo "DERECHOS POLITICOS, AMPARO CONTRA LA VIOLACION DE.- Si el presidente municipal

(43) Alvarez Gustavo S. Pág. 4050 del Apéndice al Tomo XLVI, del Semanario Judicial de la Federación, 21 de noviembre de 1935.

y los regidores de un ayuntamiento, sostienen que están en posesión de sus cargos, que según el artículo 115 de la -- Constitución Federal, son esencialmente administrativos, -- aun cuando en determinados casos sus funciones sean políti-- cas, las órdenes para que hagan entrega de sus puestos a -- una junta de administración civil, los afectan en lo indi-- vidual, siendo puntos de estudio si pueden ser privados de sus cargos por disposición de las autoridades respectivas, que se señalen como responsables en el amparo que contra -- tales actos pidan, y ser sustituidos por una junta de admi-- nistración civil; si estos mandamientos están o no autori-- zados para la privación de sus cargos, tienen, o no, el -- apoyo legal, etc.; por lo cual, resulta claro que las in-- fracciones de las leyes que señalen las causas en que pro-- cede la remoción de dichos interesados, de los cargos para los cuales dicen haber sido electos, bien pudiera consti-- tuir una violación de garantías individuales, lo que no se puede juzgar a priori, sino que para ello se hace necesari-- o admitir y tramitar la demanda de amparo que contra ta-- les actos se pida, a fin de establecer, en presencia de -- los informes de las autoridades responsables y de las prue-- bas que rindan las partes, las proposiciones conducentes."

(44)

(44) Ayuntamiento del pueblo de San Pablo Anicano, Pág. -- 2905 del Apéndice al Tomo XLVIII, del Semanario Judicial -- de la Federación, 11 de junio de 1936.

Ahora bien, independientemente de las argumentaciones opuestas de la Corte, hemos de insistir nuevamente en que, una vez constituidos los órganos de autoridad, existe evidente interés de orden público en que puedan actuar estable y normalmente, para lo cual es necesario que los funcionarios no sean removidos de sus cargos en forma arbitraria, sino sólo en el caso de que clara y sistemáticamente ejerciten sus atribuciones contra el bien común o cometan delitos graves.

Por consiguiente, la destitución injustificada de funcionarios, particularmente de aquellos de carácter administrativo que tienen encomendados servicios permanentes, provoca graves problemas de perturbación al orden público e impide la independencia y desarrollo eficaz en el ejercicio de la autoridad.

Lo anterior nos lleva a concluir la conveniencia y hasta la necesidad de que se reconozca que la tutela del amparo se extiende al derecho de los funcionarios municipales a desempeñar los cargos que se les hayan conferido, a fin de que, cuando sean separados de dichos cargos en forma ser mantenidos en el desempeño de sus funciones y, en su caso, repuestos en ellas.

Nos queda por examinar un caso de suma importancia,-- que es facultad que la fracción V del artículo 76 de la -- Constitución Federal, confiere al Senado para declarar que han desaparecido todos los poderes de un Estado y que es -- llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional que -- convoque a elecciones conforme a las leyes del mismo Esta-- do.

Esta facultad, por su texto y por su espíritu, tiende a impedir que en algún momento se desintegren en un Estado los órganos de autoridad que lo rigen y, desde este punto- de vista, parecería indicado concluir la improcedencia del juicio constitucional contra las resoluciones relativas, -- en virtud de la necesidad social de la autoridad, que rei- teradamente hemos invocado. Pero, por otra parte, dicha fa- cultad está condicionada a la parte final de la misma frac- ción V, al precisar "Esta disposición regirá siempre que -- las constituciones de los Estados no prevean el caso;" -- (45), y por ello, creemos que los jueces federales deben -- controlar su ejercicio en vía de amparo, además por la -- aplicación de las fracciones II y III del artículo 103 -- constitucional, que establece el amparo por invasión de ju- risdicciones entre la federación y los estados, puesto que (45) Constitución Política, ob. cit. Pág. 67.

la declaración indebida de haber desaparecido los poderes de un Estado, constituye una verdadera intromisión del Senado Federal en los asuntos locales de la entidad, claro está, siempre que el Senado en su intervención viole garantías individuales, o sea, cuando éste destituya sin fundamento a los funcionarios que integran los órganos de autoridad de los poderes de un Estado o si la Constitución local preve el caso.

#### C) SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.

Creemos haber analizado los diversos aspectos del -- problema de la procedencia del amparo político, así como -- algunas opiniones de la Corte en este campo, y nos resta -- sólo aludir al problema de la suspensión en los casos que -- nos hemos resuelto por la afirmativa en cuanto a dicha pro -- cedencia.

Opinamos que las reglas ordinarias de la suspensión -- son suficientes para resolver con acierto este problema. -- Teniendo como base que en materia política exige, por una -- parte, que se favorezca la integración y el funcionamiento y estabilidad de los órganos de la autoridad, y, por la -- otra, que no se entorpezcan los actos encaminados directa --

mente al bien común, o sea, los políticos en sentido estricto, las conocidas tesis legales y de la jurisprudencia sobre actos contrarios al interés público, como son entre otros, declarativos, negativos, prohibitivos, negativos de efectos positivos, consumados, de tracto sucesivo, pueden ser bastantes para resolver en forma adecuada los diversos casos concretos, con la aclaración de que, por ejemplo, en el caso de destitución de funcionarios, dicho interés público coincide con el particular del quejoso en que no se ejecute la destitución y se garantice la estabilidad de las autoridades y, por tanto, en favor de que se conceda la suspensión y no para que se niegue. Por lo demás, habra que esperar que la experiencia en el conocimiento de los amparos políticos sí llevará poco a poco a la elaboración jurisprudencial de las reglas que para esta materia exigieran las circunstancias.

C A P I T U L O   I I I .

CASOS EXPECIALES DE IMPROCEDENCIA

- A) MATERIA EDUCATIVA.
- B) MATERIA AGRARIA.
- C) REFORMAS A LA CONSTITUCION.

A) MATERIA EDUCATIVA.

En el capítulo anterior, analizamos los puntos básicos que determinan la procedencia e improcedencia del juicio constitucional, como medio de impugnación de actos de autoridad que ejerce una función política, y este análisis lo enfocamos solamente a dos materias en que se manifiestan los actos políticos, como son los actos que se emiten en el proceso electoral y actos sobre destitución de funcionarios, de tal manera que, con el objeto de que este trabajo sea más completo, nos parece indispensable hacer un análisis respecto a otros actos que estimamos también son políticos que en este capítulo trataremos, dando nuestro punto de vista y si es posible obtener consecuencias útiles.

Entrando de lleno a esta labor, debemos comenzar tomando como punto clave, el que se trate de hipótesis que -

se encuentren reguladas por la Ley Fundamental.

En estas condiciones, el primer caso a analizar por su orden normativo, es el que se encuentra reglamentado en la fracción II, del artículo 30. constitucional, la cual prescribe "Los particulares podrán impertir educación en todos los tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;". (46) En este caso, la inmunidad que se presenta es obvia, ya que al presentar una demanda de amparo, donde se establezcan impugnaciones relativas a inconstitucionalidad de actos, en materia que la Constitución Federal normativamente preve como inatacables, es lógico que la primer resolución que dicte el Juez Federal, - al que se le presente una demanda de amparo donde se impugnen actos de ese tipo, será desechando la demanda que se - trave en tales condiciones.

De la fracción en comento, se desprende que los actos del poder público tienen un carácter soberano para con

(46) Constitución Política, ob. cit. Pág. 8.

ceder o negar permisos a los particulares sobre materia. — educativa destinada a obreros y a campesinos, pero es necesario hacer notar que, cuando la instrucción primaria, secundaria o normal que se lleva a cabo por una corporación educativa particular, no cumpla con los programas y sistemas de enseñanza que el Estado determine por conducto de la Secretaría de Educación Pública en coordinación con las autoridades educativas de cada entidad federativa, y como consecuencia, de la no observancia de los lineamientos educativos que el Estado postule, se les retiren los permisos de que gozaban dichos planteles educativos, o también puede suceder, que estos planteles sí se ajusten a esos lineamientos estatales, y aún así, se les retiren o nieguen los permisos.

Estos posibles casos, son muy factibles de que acontezcan, por el hecho de que, la ley no obstaculiza o condiciona al Estado para emitir actos negando o revocando permisos a los planteles educativos particulares, o sea, que independientemente de que haya o no haya causas para negar o retirar esos permisos, el Estado puede hacerlo con la mayor discrecionalidad, la cual le confiere expresamente la norma constitucional.

Debemos de tomar en cuenta, en este contexto, la opinión del jurista Juventino V. Castro, el cual explica que: "lo que los extraños enseñen a los niños -y a los humanos- en general-, tiene una gran trascendencia porque se puede -dirigir a los grupos y a las masas en el sentido que consideren aconsejable quines enseñan, o quienes ordenan la enseñanza." Juventino V. Castro, continúa diciendo "La autoridad política conduce a los hombre libres al bien común,- que es deseado por cada uno de los miembros del cuerpo político, en cuanto son partes de éste, y debe revertir sobre cada uno de ellos. Por tanto, la autoridad política requiere de la libre obediencia, fundada en la conciencia y en la obligación moral." Y agrega "Desde el momento en que la instrucción es tan importante para plasmar un estado de cosas masivas mediante su uso, la propia educación atrae - la atención y los esfuerzos de grupos ideológicos, religiosos, políticos y sociales." (47)

Profundizando más esta cuestión, pensamos que las -- causas que sirven de base al Estado para retirar o negar - dichos permisos, es precisamente, cuando la enseñanza que los planteles particulares impartan esté fuera o en contra de los métodos o programas que el propio Estado indique, -

(47) Juventino V. Castro, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, D.F., 1983, Págs. 136 y 137.

en razón de que, si se permitiera a los planteles particulares impartir educación sin seguir los principios de democracia, solidaridad nacional y convivencia humana, así como los métodos y el ideario educativo que el Estado señale y persiga, es evidente que éste, estaría al asecho constante de que, en un momento determinado la fuerza de trabajo que la componen en gran medida obreros y campesinos, pudiera revelarse en contra del gobierno, como consecuencia de los diferentes programas educativos que se les imparten, - lo que conllevaría a un enfrentamiento que a simple vista sería entre estos factores que forman la fuerza de trabajo y los gobernantes, o sea, el Estado. Aclarando, que la - - fracción que analizamos, en materia de permisos educativos establece dos hipótesis: la primera se refiere a la educación primaria, secundaria y normal que se imparta, en general, a todo el pueblo, es decir que, aquí se delimita la educación a estos grados; y, por lo que hace a la segunda, ésta se refiere, en forma general, a la educación de cualquier tipo o grado que se imparta, específicamente, a obros y a campesinos.

Esta deducción la podemos complementar, además, porque la facultad de que dispone el Estado en materia educa-

tiva es completamente discrecional, y como ya apuntamos -- que una de las características de la inmunidad de los actos políticos o de gobierno, es precisamente que la norma los dote de discrecionalidad, ésto nos lleva a concluir -- que en materia educativa las autoridades gozan de exención de responsabilidad al emitir este tipo de actos.

Ahora bien, lo que da más relieve al régimen de legalidad que previene nuestro sistema constitucional, como ya lo hemos señalado en el primer capítulo de este trabajo, - es el hecho de que cualquier acto, sea político o no político, debe fundarse en la norma, y es el caso de que, la base fundamental para emitir este tipo de actos descansa - en la propia Constitución, dando con ello más poder político a la autoridad cuando retire u ordene la negativa de un permiso a una institución educativa particular. Y en el -- presente asunto así sucede, o sea, cuando el Estado actúa bajo el imperio de una norma que lo faculta a obrar en un determinado sentido, ya sea positivo o negativo, y de - -- hacer o no hacer, y, en este asunto, la facultad es a causa de una norma de competencia que a la autoridad estatalle otorga el poder de decisión para negar u otorgar permisos educativos, sin observar requisito alguno, ni estar su

Debemos tomar en cuenta, que una de las materias que más se relacionan con la política es la economía, porque un país que tenga riqueza; no solo tendrá poder internacionalmente, sino que, y esto es lo más importante, sus habitantes tendrán una vida más satisfactoria, con mejores condiciones de vida, y así podrán ser más felices.

Estas deducciones las apoyamos, con el poder internacional que actualmente ostenta Estados Unidos, así como -- también con las condiciones de vida que prevalecen en ese país.

Hemos hecho esta introducción, con el objeto de que se comprenda claramente la importancia que tiene para todos el que la tierra la detenten exclusivamente personas -- que la hagan producir, y lógicamente, entre más se produzca habrá más riquezas y como consecuencia se obtendrá mayor poder.

Las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, son inatacables, es decir que no existe recurso legal para impugnarlas, salvo la excepción a que se refiere el párrafo tercero de la fracción XIV, del artículo 27 de la Constitución, o sea, cuando dichas resoluciones -- afectan a dueños de predios agrícolas o ganaderos, en ex--

jeta a ciertas condiciones y ni decretarlo en determinadas circunstancias. Con ésto no queremos descartar la posibilidad de que pudieran tomarse en cuenta ciertas situaciones para emitir, en un momento determinado, un acto de esa naturaleza.

#### B) MATERIA AGRARIA.

Ahora nos toca analizar otro asunto de no menos importancia que el anterior, en cuanto que, se refiere a la propiedad y tenencia de la tierra y, como ésta forma parte de uno de los factores de la producción, es necesario que la misma se encuentre en manos de quien la haga producir.

Pero debemos darnos cuenta, de que no siempre el que detenta la propiedad de la tierra la hace producir, sino - en algunas ocasiones, éste la renta o alquila para sacar - provecho particular.

La colectividad está interesada en que haya mayor -- producción, y a la vez, que el fruto de la misma sea obtenido por el mayor número de individuos, los cuales forman parte de esa colectividad, con el objeto de satisfacer sus necesidades primarias, como son alimentación, vestido, vivienda y educación.

plotación, a los que se les haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad. Pues, estos propietarios sí pueden promover el juicio de amparo.

De esta materia se desprende la importancia política que tienen las decisiones que la autoridad, que es quien ejerce el poder, resuelva en determinado sentido, pues es obvio que estas resoluciones son inatacables por medio del amparo o cualquier otro medio jurídico por el cual se quiera anularlas o revocarlas, pues la inmunidad de que están dotadas las autoridades que dicten esas resoluciones deriva de la Constitución.

Esta facultad que nuestra Constitución otorga al Estado, puede ser usada de varias formas, y es precisamente la utilización que se le dé a dicha facultad lo que determinaría el obtener resultados beneficiosos o perjudiciales para la colectividad, toda vez que, es muy factible que se le otorguen tierras a quien no necesite y que las utilice para rentarlas y, como consecuencia, lucrando con ellas, ganando de esta manera el direno producto del trabajo de otros.

A estas personas que se les dota de tierras, se les puede manejar fácilmente por quien o quienes les otorgan -

esas tierras, que en este supuesto, es la autoridad estatal, la cual a su vez, puede condicionarlas e inclusive -- obligarlas a obrar en el sentido que fijen los propios dirigentes o funcionarios del gobierno. De tal manera que en última instancia no son solamente los ganaderos, agricultores, dueños o poseedores de tierras los que resiente los -- perjuicios, cuando se dan esas situaciones, sino también y en mayor número y medida los campesinos.

Este es sólo un ejemplo de los casos que se pueden -- presentar en esta materia de repartición de la tierra por resoluciones que no siempre son las adecuadas y, que adolecen en muchas ocasiones de un beneficio colectivo al que -- dar el producto del trabajo de muchos en pocas manos, las cuales no han trabajado.

En este importante tema se pueden hacer por analogía las mismas consideraciones y deducciones que expusimos en materia educativa, y, concretamente, sobre otorgamiento, -- negación o revocación de permisos para impartir la enseñanza, en el sentido de que las determinaciones que se dicten no están sujetas a reglas o condiciones, que se deban tener en cuenta para dictarlas, salvo la ya indicada. Y es -- así, que estos actos revisten gran importancia política, --

quedando inmunes ante los tribunales, por el hecho de estar dotados de discrecionalidad.

### C) REFORMAS A LA CONSTITUCION.

Nos queda por último, analizar la procedencia del -- juicio de amparo cuando se impugnen reformas a la Constitución Política del país, pues estimamos que este apartado -- es de suma importancia, ya que la comunidad al adoptar nuevas y variadas formas de relaciones en su evolución social para satisfacer sus necesidades, requiere de normas que regulen esas relaciones y, si ésto se puede conseguir a través de una reforma a la Constitución Federal, y si el objeto de la política es obtener el bien común, es lógico deducir que, la reforma constitucional es un acto eminentemente político.

Para apoyar estas consideraciones, es necesario señalar que nuestra Carta Magna en su redacción original, toma al interés público y al beneficio colectivo como normas jerárquicamente superiores en el espíritu de la Constitución --, entendiéndose que la esfera de la actividad individual puede atendiendo a las realidades socio-económicas actuales, restringirse en aras de la realización de los pos-

tulados de justicia social que se consagran en la Carta -- Fundamental.

En el caso de una reforma a la Constitución, ésta -- puede tener por contenido la supresión o limitación de alguna faceta o aspecto de las garantías individuales, es de cir, omitiendo un supuesto hipotético determinado recogido en la Constitución, o limitándolo.

Después de esta breve introducción, iniciaremos nuestro análisis, estableciendo si la Constitución es o no una ley que se pueda impugnar por medio del juicio de amparo.-- Cabe precisar que los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran limitativamente señalados en -- los artículos 103 de la Constitución Federal y lo. de la Ley de Amparo, reglamentaria del precepto citado y del artículo 107 de la propia Carta Magna, asimismo debe agregar se que el procedimiento y bases del juicio constitucional están señalados por el primero de dichos preceptos.

Establece el artículo 103 de la Constitución Federal que: Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan-

la soberanía de los Estados; y, III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal." (48)

A su vez, el artículo 10. de la Ley de Amparo indica: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal." (49)

Esto puede traer como consecuencia, que los términos de Constitución y ley, pudieran llegar en forma alguna, a confundirse, y concluir que el juicio de garantías puede presentarse, por igual contra una y contra otra.

Sin embargo, es necesario indicar que constitución y ley son conceptos diferentes, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la estructura del Estado, así como la organización y funcionamiento de los poderes públicos y las garantías, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución.

(48) Constitución Política, ob. cit. Pág. 81

(59) Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera, Nueva Legislación de Amparo, Edición 41, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981, Pág. 45.

Asimismo, Constitución y ley se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, -- cuando ésta se encuentra en contravención con aquélla; 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 establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos.

Así las cosas, el concepto de leyes a que se refieren los artículos 103 de la Constitución Federal y lo. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción primera, no comprenden la Ley Suprema o Constitución, sino a leyes que emanan de los poderes constituidos, o sea, a las que derivan de -- aquélla.

Otro punto determinante en esta cuestión es la relación que tienen los artículos 39 y 135 de la Constitución. Al respecto y para una mejor ilustración expondremos la --

opinión del tratadista mexicano Felipe Tena Ramírez que sobre este tema de la reformabilidad de la Constitución describe "...el artículo 135 establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución mediante adiciones y reformas a la misma. Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es, pues, función constituyente. Y, como, por otra parte se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por ello el nombre de poder constituyente permanente." (50) Tena continúa diciendo "El Congreso Federal es Poder constituido; cada una de las legislaturas de los estados también lo es. Pero eso acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones normales; una vez que se asocian, en los términos del artículo 135, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de Poder constituido (es decir, de gobernante), sino únicamente de Poder Constituyente." (51) - Este autor considera que con fundamento en el artículo 39, de la Constitución, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su go-

(50) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, decimosexta edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978, Págs. 53 y 54.

(51) Ibidem, Pág. 54.

bierno y que tal derecho debe enténderse como absoluto, a menos de admitir que existen preceptos en la Constitución que no alcanzan a ser modificados ni siquiera por el mismo pueblo que los consignó en la Ley Suprema, preceptos que, dice, tendrían que ser eternos pues no sabemos de alguna autoridad superior al pueblo, capaz de modificarlos. Tena- sigue diciendo "Si hay autores que eximen de la potestad del órgano revisor ciertos preceptos, es precisamente porque consideran que su derogación o reforma incumbe al Poder constituyente del pueblo, no porque estimen que tales preceptos son inmutables. Ahora bien ¿cómo puede ejercer el pueblo mexicano ese derecho que tiene de alterar o modificar la forma de su gobierno? la contestación debemos buscarla en nuestro derecho constitucional, no en textos ajenos. Advertimos ante todo que la Constitución no da una respuesta expresa. A falta de ella, ¿podría el pueblo ejercer directamente su derecho? ... ¿podrá reunirse un Congreso Constituyente ad hoc para derogar o reformar la Constitución?" (52) "Si ni el pueblo directamente, ni un constituyente especial, ni los Poderes constituidos, pueden modificar en México la Constitución, ¿quién podrá modificar -- los llamados preceptos básicos, las 'decisiones políticas-

fundamentales', la forma de gobierno, las garantías individuales, los derechos de los Estados, etc...? Para salirnos de la encrucijada de tan perentorio dilema, no nos queda - sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135- es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios -- que la conciencia histórica del país y de la época consideran esenciales para que exista una Constitución. El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para dejar a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de reformas" (53) "Consecuencia de la opinión que hemos expuesto es la de que no podemos admitir la posibilidad de enjuiciar una reforma -- constitucional a la luz de principios o preceptos que, según dice, no están al alcance del Constituyente Permanente. En México se ha discutido teóricamente la validez constitucional de la reforma de 1934 al artículo 30. de la -- Constitución; dicha reforma suprimió totalmente la antigua

(53) Ibidem, Pág. 65.

garantía individual de la libertad de enseñanza (absoluta en la Constitución de 57, limitada en la primitiva Constitución de 17), al hacer obligatoria la enseñanza socialista en los tres primeros grados, sin consagrar no obstante como garantía individual la libertad de enseñanza profesional, que es la única con la que no reza la enseñanza socialista. Empleando la argumentación de Rabasa, se ha dicho que el Constituyente Permanente no puede suprimir ninguna de las garantías individuales que consagró el Constituyente de Querétaro. Dentro de esa tesis se podría sostener -- asimismo (ignoramos que alguien lo haya hecho), la inconstitucionalidad de la reforma de 1928, que suprimió el Municipio Libre en el Distrito y Territorios Federales y la de 1934, que suprimió respecto a la garantía de la propiedad en materia agraria la defensa constitucional del amparo. -- Desde el punto de vista de la técnica constitucional, no podemos estar de acuerdo con tales opiniones por las razones que hemos aducido". (54)

Consideramos acertada la opinión sostenida por Tena, porque las decisiones políticas fundamentales de que se habla constituyen un objeto constante y permanente de revisión jurídica atendiendo a la idea de que el derecho es un

conjunto normativo dinámico, que merece vigencia en función directa de la relación con los cambios sociales y con las realidades inmediatas de la sociedad. No hay ningún justificante para considerar que las decisiones políticas-fundamentales adoptadas por el Constituyente de 1917, sean inmutables y que el pueblo mexicano en la actualidad tenga que soportar una herencia jurídica desacorde con las realidades presentes de la vida comunitaria. En tanto que el pueblo es el depositario originario de la soberanía, considerando el sistema federal, debemos estimar que legítimamente el Poder Constituyente puede retomar los planteamientos estructurales de la sociedad y ajustar las decisiones-mencionadas para que tengan vigencia en cuanto sean compatibles con el beneficio colectivo. Por esta razón creemos que no es discutible la facultad del Constituyente Perpetuo de reformar la Constitución, porque el interés del individuo queda relegado y supeditado al interés colectivo.

Por último, y refiriéndonos a la opinión de Tena, sobre la procedencia del amparo para enjuiciar la constitucionalidad de las reformas a la Ley Fundamental. Rechazamos la opinión que este tratadista hace sobre el particu-

lar, porque consideramos que siendo el Poder Constituyente Permanente diferente de los Poderes constituidos, no es posible aplicarle el calificativo de "autoridad" porque no es autoridad del Estado, en los términos del artículo 103 de la propia Constitución Federal. Esta premisa descansa en la idea de que los Poderes constituidos no pueden cuestionar las decisiones adoptadas por el Poder Constituyente, sea originario o permanente, concretamente, el Poder Judicial Federal y su máximo órgano la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es interprete de la Constitución, pero no crítico de ella. La Constitución y las reformas a la misma tienen la misma jerarquía, por lo que no puede haber contradicciones, por definición, entre el texto original y las reformas. Argumentos que encuentran su apoyo en la siguiente ejecutoria "CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTADUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI.- Jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica

y da validez a todas las demás normas que constituye un -- orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, - de la Constitución no puede ser inconstitucional; es un -- postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídi- co positivo porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el dere-- cho positivo de un Estado. Además, "La Ley Suprema de toda la Unión" únicamente puede ser modificada o adicionada de- acuerdo con las disposiciones de la misma que en el dere-- cho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucio-- nal, y únicamente por conducto de un órgano especialmente- calificado pueden realizarse las modificaciones o adicio-- nes, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal, - como el juicio de amparo es apto para modificarla." (55)

Consideramos que el Poder Judicial Federal no tiene- competencia para conocer de juicios contradictorios de la- constitucionalidad del proceso de reforma de la Constitu-- ción General, porque no puede revisar la actuación del Po- der Constituyente Permanente, que es, en el plano del ejer- cicio de la soberanía, una entidad jerárquicamente supe- rior, así como el amparo es improcedente contra resolucio- nes de la Suprema Corte de Justicia, aunque en la Ley de--

(55) Salvador Peña Mendoza, Amparo en revisión 8165/1962, - Pág. 310 del Informe del Pleno de 1972, Ministro: Enrique- Martínez Ullola, 22 de marzo de 1972.

Amparo no se consigna la improcedencia del juicio de amparo contra los actos del Constituyente Permanente, resulta claro que, siendo un órgano más directamente vinculado a la soberanía popular este último que la Corte, no puede ésta enjuiciar su quehacer.

Concluimos en definitiva que este acto político goza de inmunidad, en virtud de que, es la voluntad del pueblo -- a través de sus representantes, el que inicia y aprueba -- una reforma constitucional, pues así lo establece la misma Constitución.

C O N C L U S I O N E S :

1.- Cualquier determinación o realización del gobierno es un acto político, en cuanto que, se supone encaminado al bien común.

2.- En nuestro sistema de legalidad, los actos del gobierno deben justificarse en la norma, por el hecho de que, ésta faculta a aquél, es decir, todo acto de autori--dad que se ejercite deriva de la ley.

3.- Cuando no se impugnen los actos de gobierno, que al emitirlos interpreta erróneamente la norma, la autori--dad que los dictó queda inmune en el ejercicio de los mis-mos.

4.- Las facultades discrecionales deben ser interpretadas conforme al sentido jurídico establecido en la nor--ma.

5.- Las garantías de previa audiencia, legalidad, seguridad jurídica y de la debida interpretación de la ley -son exigibles en general, ya sea que se quiera privar a --una persona de derechos políticos o no políticos, es de -cir, estas garantías rigen en cualquier materia (entre - -otras, laboral, civil, agraria y administrativa)

6.- El juicio de amparo sí procede contra actos de - autoridades, más no para resolver si las autoridades son - legítimas o no lo son.

7.- Cuando se hace uso de las facultades discrecionales, la autoridad que las ejerce goza de inmunidad.

8.- El juicio de amparo no procede contra actos de - autoridades, que se presenten con motivo de procesos electorales. Salvo los que surgan en el proceso de formación - de partidos políticos, porque esta es la garantía de asociación que otorga a los ciudadanos el artículo 90. constitucional.

9.- El funcionario cuyo nombramiento no encuadre en la hipótesis prevista por el artículo 89 fracción II, de - la Constitución Federal, cuyo nombramiento o remoción no - esté determinado en ésta o en las leyes, puede promover el juicio de amparo cuando sea o quiera ser separado de sus - funciones.

10.- Debe concederse la suspensión provisional, cuando la separación de un funcionario entorpezca los actos en caminados al beneficio colectivo o al interés social.

11.- La Constitución y el Poder Constituyente Permanente, no encuadran en el concepto de leyes y autoridad, -

respectivamente, para efectos del amparo.

12.- La reforma constitucional, está respaldada en forma indirecta por el pueblo, pues la soberanía radica en él.

B I B L I O G R A F I A

A. HERNANDEZ OCTAVIO.- Curso de Amparo, segunda edición, - Editorial Porrúa, S.A. 1983.

A. NATALE ALBERTO.- Derecho Político, Ediciones Depalma, - Buenos Aires, Impreso en Argentina. 1979.

BAENA DE ALCAZAR MARIO.- Los Actos Políticos del Gobierno- en el Derecho Español, Edita: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno, Colección Estudios, No. 6, Primera -- Edición, Madrid, julio 1978.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO.- Las Garantías Individuales, decimo-cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO.- Recurso de Revisión en el amparo No. J.315/82, Quejoso: Partido Auténtico de la Revolución- Mexicana, Págs. 2, 3, 4 y 5.

D. Antonio de J. Lozano, Votos del señor Lic. D. Ignacio - L. Vallarta, Tomo III, continuáda por el Lic. Agustín Sil- va Valencia, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, México - 1896.

GARCIA DE ENTERRIA EDUARDO.- Revista de la Administración Pública, No. 38, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, mayo-agosto 1962.

GARCIA-PELAYO Y GROS RAMON.- Pequeño Larousse, Ediciones Larousse, México, D.F.

GONZALEZ AVELAR MIGUEL.- La Suprema Corte y la Política, Editorial, Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico 1979.

LANDARRACHE OBREGON JUAN.- Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Sobre el Amparo Político, Editorial "JUS" S.A. - MEJIA-19 No. 150, Impreso en México, enero-marzo 1952.

TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano, decimosexta edición. Editorial Porrúa. S.A. 1978.

V. CASTRO JUVENTINO.- Garantías y Amparo, Editorial Porrúa México, D.F. 1983.

CONSTITUCION POLITICA.- Septuagesimotercera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

NUEVA LEGISLACION DE AMPARO.- Edición 41, Editorial Porrúa S.A. México, 1983.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.- Ediciones Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Impreso en México, 1979.