



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

LICENCIADO EN DERECHO

GONZALEZ MARTINEZ ARMANDO

No. DE CUENTA: 8732780-7

TEMA DE TESIS: DIFERENCIAS ENTRE DOS PROCESOS  
CONSTITUCIONALES, AMPARO CONTRA LEYES Y  
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

CIUDAD UNIVERSITARIA, A SEPTIEMBRE DE 1997

**TESIS CON**  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ARMANDO GONZALEZ MARTINEZ, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "DIFERENCIAS ENTRE DOS PROCESOS CONSTITUCIONALES. AMPARO CONTRA LEYES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD", bajo la dirección de la Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Dra. Elizondo Gasperín en oficio de fecha 21 de abril y el Lic. Alberto del Castillo del Valle mediante dictamen de 12 de septiembre, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 19 de 1997.

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

peo.

**SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y AMPARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**AUTONOMA DE MEXICO**  
**Presente**

Por este medio le distraigo de sus ocupaciones a efecto de hacerle saber que he revisado el trabajo que en vía de Tesis Profesional presenta el alumno **ARMANDO GONZALEZ MARTINEZ**, con número de cuenta 8732780-7, trabajo intitulado "**DIFERENCIAS ENTRE DOS PROCESOS CONSTITUCIONALES, AMPARO CONTRA LEYES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**", dirigido por la profesora Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperin.

Toda vez que dicho trabajo reúne las condiciones necesarias que exige la legislación universitaria en materia de exámenes profesionales para ser aprobado, amén de que se corrigieron algunos errores detectados en el mismo, considero dable que se sustente el examen profesional oral.

Sin otro particular por el momento le reitero mi amistad.

Ciudad Universitaria, a 12 de septiembre de 1997.

**ATENTAMENTE**

  
**Lic. Alberto Del Castillo Del Valle**  
**Profesor de Derecho**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
*Director del Seminario de  
Derecho Constitucional y Amparo  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Presente.*

*Distinguido Maestro:*

*El pasante **ARMANDO GONZALEZ MARTINEZ**, ha concluido bajo mi asesoría académica, su trabajo de tesis profesional, para obtener el título de Licenciado en Derecho, con el tema **"DIFERENCIAS ENTRE DOS PROCESOS CONSTITUCIONALES, AMPARO CONTRA LEYES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD"** mismo que fue desarrollado en cinco capítulos con consideraciones generales, proposiciones y conclusiones, basándose en una amplia y adecuada bibliografía y demás material actualizado, por lo que considero que reúne los requisitos necesarios para este tipo de investigación.*

*En virtud de lo anterior, remito a Usted el original del trabajo mencionado y el cual someto a su consideración final para los efectos reglamentarios correspondientes.*

*Sin otro particular por el momento elevo a Usted mi más alta y distinguida consideración.*

**A T E N T A M E N T E**

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
*Ciudad Universitaria a 21 de abril de 1997*

**DRA. MA. MACARITA ELIZONDO GASPERIN**

***AGRADECIMIENTOS  
Y DEDICATORIAS***

*A mis padres, porque siempre me han apoyado y otorgado toda su confianza.*

*Quienes siempre han creído en mí y me han sabido corregir a tiempo; por lo tanto, hoy cosechan lo que durante varios años han sembrado y cuidado.*

*Por sus desvelos, preocupaciones e incansables trabajos que siempre han desarrollado para que yo obtenga lo necesario.*

*Porque siempre me han dejado ser como yo he querido, tomar mis propias decisiones y no me han limitado en nada.*

*Porque me han dado excelentes consejos y satisfacciones innumerables*

*En fin, este trabajo es de ellos, porque son INIGUALABLES, eternamente:*

**"GRACIAS"**

**ARMANDO**

*A la Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperin, quien me ha dado innumerables consejos y otorgado toda su confianza.*

*Quien ha creído en mí, y que por lo mismo le debo un respeto enorme.*

*Porque siempre estuvo al cuidado de este trabajo de investigación y me ha sabido guiar por un excelente camino.*

*Porque la admiro y la respeto:*

**"GRACIAS"**

**ARMANDO**

*A mis hermanas, Araceli y Arely, quienes siempre han sabido comprenderme y apoyado en todos los momentos, más buenos que malos, y que juntos hemos compartido.*

*Por soportar y entender en algunas ocasiones mi actuar:*

**"GRACIAS"**

**ARMANDO**

*A Jatzibhe, quien empieza a vivir y andar un camino muy difícil en la vida, pero que creo triunfará.*

*Porque la quiero mucho y es mi adoración, su tío:*

**ARMANDO**

*A mi "ALMA MATER":*

*A todos mis maestros, por sus enseñanzas  
y sabios consejos:*

*A mis abuelos, quienes siempre se  
han preocupado por mí:*

*A mis primos y demás familiares,  
por su apoyo:*

*A Don Héctor Palma F., por sus excelentes  
consejos, y porque estaría orgulloso de ver  
realizado aquello por lo que tanto se preocupó.  
Donde se encuentre:*

*A todos mis amigos, Héctor, René, Diana, José, Toño,  
Lupita, Aida, Alma, en fin a todos por su apoyo incondicional:*

**"GRACIAS"**

**ARMANDO**

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO 1: LA DECLARACION GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES.

1.1. Origen y evolución del amparo contra leyes.....	1
1.2. Análisis del Acta de reformas de 1847 y la Fórmula Otero.....	6
1.3. Declaración general de inconstitucionalidad.....	8
1.3.1. Teoría sobre el control de la constitucionalidad de las leyes.....	11

### CAPITULO 2: REGIMEN ACTUAL DEL AMPARO CONTRA LEYES Y DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

2.1. Amparo contra leyes.....	16
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	16
2.1.2. Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	19
2.1.3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	32
2.2. Acciones de inconstitucionalidad.....	35
2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	36
2.2.2. Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.....	37
2.2.3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	41

### CAPITULO 3: SIMILITUDES ENTRE EL AMPARO CONTRA LEYES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

3.1. Autoridades responsables.....	43
------------------------------------	----

3.2. El escrito inicial de demanda.....	45
3.3. Las prevenciones, cuando el escrito de demanda es obscuro o irregular.....	49
3.4. Plazos para su interposición.....	50
3.5. El informe que rindan las autoridades.....	51
3.6. Causas de improcedencia.....	52
3.7. Causas de sobrecimiento.....	54
3.8. Cuando existe litisconsorcio.....	55
3.9. Las pruebas.....	56
3.10. Alegatos.....	60
3.11. Recursos.....	62
3.12. Suplencia de la deficiencia.....	63
3.13. Sentencias.....	65
3.14. Representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.....	69
3.15. Naturaleza jurídica.....	70

**CAPITULO 4: DIFERENCIAS ENTRE EL AMPARO CONTRA LEYES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

4.1. Fundamento constitucional.....	71
4.2. Plazos para su interposición.....	72
4.3. Sujetos activos de la relación jurídica.....	76
4.4. Contenido del escrito inicial de demanda.....	82
4.5. Las prevenciones.....	83
4.6. El informe que rindan las autoridades.....	85

4.7. La suspensión.....	88
4.8. Desistimiento.....	92
4.9. Medio oficial de publicación.....	94
4.10. Autoridades responsables.....	96
4.11. Materia electoral.....	98
4.12. Suplencia de la deficiencia.....	101
4.13. Efectos de las sentencias.....	102
4.14. Recursos.....	109
4.15. Instancias.....	116
4.16. Principio de agravio personal y directo.....	117

**CAPITULO 5: ANALISIS DE LAS DIVERSAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD INTENTADAS DE 1995 A 1997.**

5.1. Acciones de inconstitucionalidad.....	119
5.1.1. Acción de inconstitucionalidad 1/95.....	119
5.1.2. Acción de inconstitucionalidad 1/96.....	140
5.1.3. Acción de inconstitucionalidad 2/96.....	148
5.1.4. Acción de inconstitucionalidad 3/96.....	149
5.1.5. Acción de inconstitucionalidad 4/96.....	150
5.1.6. Acción de inconstitucionalidad 5/96.....	151
5.1.7. Acción de inconstitucionalidad 6/96.....	154
5.1.8. Acción de inconstitucionalidad 7/96.....	158
5.1.9. Acción de inconstitucionalidad 8/96.....	165

5.1.10. Acción de inconstitucionalidad 9/96.....	172
5.1.11. Acción de inconstitucionalidad 10/96.....	178
5.1.12. Acción de inconstitucionalidad 1/97.....	182
5.1.13. Acción de inconstitucionalidad 2/97.....	183
5.1.14. Acción de inconstitucionalidad 3/97.....	183
5.2. El futuro del amparo contra leyes.....	184
5.3. El futuro de las acciones de inconstitucionalidad.....	185
RECOMENDACIONES.....	187
CONCLUSIONES.....	188
BIBLIOGRAFIA.....	191
LEGISLACION.....	193

## INTRODUCCION

Amparo contra leyes y acciones de inconstitucionalidad, procesos constitucionales tan extensos e interesantes para el que presenta el siguiente trabajo de investigación, que por lo mismo ha encontrado algunas diferencias y similitudes entre ambos, que después de ser analizadas, resultan aún más importantes no sólo para él sino igualmente para el sistema jurídico mexicano.

Como veremos a continuación, en el presente trabajo de investigación estudiaremos las diferencias y similitudes que existen entre ambos procesos constitucionales, y que hemos encontrado claramente establecidas en las leyes que los reglamentan, la cuales son, por lo que se refiere al amparo contra leyes, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, y por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad, es la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se refiere al amparo contra leyes, la ley que lo reglamenta actualmente es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1936, entrando en vigor el mismo día, y, que hasta hoy ha sufrido algunas reformas y adiciones en su texto, las cuales han resultado trascendentales para el fortalecimiento de esta institución jurídica, tan técnica y apasionante para todos los que hemos tenido la oportunidad de estudiarla con verdaderos peritos en la materia.

Tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, podemos decir que realmente es un tema novedoso y del que poco se ha escrito, ya que surgió de las reformas al artículo 105 de la Carta Magna publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994, publicándose el día 11 de mayo de 1995 su Ley Reglamentaria, la cual hasta hoy únicamente ha sufrido una reforma, ésta, debido a las reformas constitucionales en materia electoral publicadas el 22 de agosto de 1996, surgiendo entonces la reforma a la mencionada Ley Reglamentaria, publicada el 22 de noviembre de 1996 en el citado medio oficial.

Como sabemos, el amparo contra leyes ha sido creado como un medio de defensa constitucional, el cual puede ser ejercitado por cualquier gobernado que sufra un agravio personal y directo en su esfera de derechos, por la simple aplicación de una ley o por su sola entrada en vigor, cuya sentencia, en caso de que prospere, únicamente es de efectos particulares, diferencia claramente establecida con la acción de inconstitucionalidad, la cual igualmente es un medio de defensa constitucional, pero que sólo puede ser ejercitado por una fracción parlamentaria del órgano que aprobó una ley que puede llegarse a considerar como contraria a nuestra Carta Magna, por el Procurador General de la República y, actualmente también, por los Partidos Políticos por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales; supuestos en los cuales, en caso de que prospere, la

sentencia si es de efectos generales o erga omnes; es decir, mientras el amparo tutela exclusivamente garantías individuales, las acciones de inconstitucionalidad vigilan el pleno cumplimiento de la Constitución Federal, o mejor dicho, por conducto de éstas se cuida que toda ley se apegue a lo establecido en el texto de cualquier precepto constitucional sin hacer la distinción de que se trate o no de las garantías del gobernado.

De las similitudes que existen entre ambos procesos constitucionales y que estudiaremos en el presente trabajo de investigación, destacan las siguientes; el escrito inicial de demanda, lo cual resulta lógico, ya que en México nuestro sistema de derecho es escrito y por lo tanto toda acción o pretensión debe ser plasmada en un documento, pero además, el citado escrito debe cumplir con ciertos requisitos fijados en las Leyes Reglamentarias, los cuales, en determinados supuestos resultan igualmente similares; las prevenciones cuando el escrito de demanda es obscuro o irregular, ambas Leyes Reglamentarias de los procesos constitucionales en cuestión otorgan determinados plazos a los promoventes para subsanar las irregularidades que encuentre el juzgador en el escrito inicial de demanda o no cumpla con todos los requisitos que para él exija la ley; los plazos para su interposición, a pesar de que éstos son claramente diferentes, podemos ver que en ambos procesos los promoventes cuentan con un plazo dentro del cual puede ser ejercitado determinado proceso, corriendo el riesgo, en caso de no observar lo aquí señalado, de que su escrito inicial sea desechado por notoriamente improcedente; el informe que rindan las autoridades, las responsables deben rendir un informe en el que sostengan la validez de la ley que de ellas se reclama o la constitucionalidad de la misma, así como la improcedencia de la acción, lo cual implica, en caso de no rendirlo, tener por ciertos los actos que se le imputan, quedando la carga de la prueba en favor de la parte actora; causas de improcedencia, similitud claramente establecida en las Leyes Reglamentarias, ya que ambas prevén los supuestos en que los procesos de referencia resultan improcedentes, destacando actualmente, que las acciones de inconstitucionalidad que se ejerciten en contra de normas electorales ya pueden ser conocidas por el Máximo Tribunal de la Nación. Todas estas y otras similitudes que analizaremos en los siguientes párrafos resultan claramente señaladas por el legislador en las citadas Leyes Reglamentarias, por lo que podemos afirmar, que igualmente cualquier otro estudioso de la materia puede encontrar o señalar aún más.

Ahora, respecto de las diferencias, que lógicamente existen entre ambos procesos y comprenden el tema central de este trabajo de investigación; entre otras, analizaremos lo relativo al fundamento constitucional, que como hemos mencionado, obviamente es diferente, ya que por lo que respecta al amparo contra leyes, ha sido establecido en la fracción I del artículo 103, siendo la fracción II del artículo 105, la que regula a las acciones de inconstitucionalidad; los plazos para su interposición, igualmente en este capítulo estudiaremos lo relativo a los plazos dentro de los cuales puede ser ejercitada la acción o el amparo contra leyes, veremos que en el primer proceso la parte actora cuenta con treinta días naturales para interponerlo, a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial, mientras que en el segundo, cuenta con quince días hábiles para impugnar leyes heteroaplicativas y treinta para las autoaplicativas; los sujetos activos de la relación jurídica, diferencia clara, ya que como se ha expuesto, el amparo contra leyes debe ser ejercitado por el gobernado que sufra un

perjuicio en su esfera de derechos por la aplicación de una ley o por su sólo entrada en vigor, mientras que las acciones de inconstitucionalidad únicamente pueden ser ejercitadas por una minoría parlamentaria del órgano que aprobó la ley, por el Procurador General de la República o, por los Partidos Políticos nacionales; las prevenciones, en este supuesto también existen diferencias, las cuales son analizadas desde el punto de vista del plazo que ambas Leyes Reglamentarias otorgan a las partes para subsanar las irregularidades que el juzgador encuentre en su escrito inicial; el informe que rindan las autoridades, igualmente existen diferencias en este rubro, ya que como veremos, en primer lugar se otorgan determinados plazos para que las responsables los rindan y, en segundo lugar, en el amparo contra leyes se deben de rendir el llamado informe justificado y el informe previo, el primero para el expediente principal y el segundo para el expediente incidental, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad únicamente se alude a un sólo informe, esto obvio, ya que en esta materia no opera la suspensión, circunstancia que motivaría a la responsable a rendir otro informe al respecto; la suspensión, característica exclusiva del amparo contra leyes, ya que la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad claramente ha establecido que la admisión de este proceso no da lugar a la suspensión de la norma cuestionada; el desistimiento, igualmente es una característica exclusiva del amparo contra leyes, ya que en el artículo 20 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad se ha establecido que procede el sobreseimiento cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales, asimismo, por lo que respecta al amparo contra leyes, veremos que el desistimiento es un acto personalísimo que pone fin al juicio. Así las cosas, las diferencias que aquí se exponen resultan realmente importantes para el que presenta la siguiente investigación, ya que nos daremos cuenta de cual es el alcance que tiene cada uno de los procesos constitucionales aquí analizados. Siendo la diferencia fundamental entre los procedimientos de referencia la siguiente: En el juicio de amparo contra leyes se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege al Código Supremo, mientras que las acciones de inconstitucionalidad se conciben como instrumentos de protección directa a nuestra Constitución Federal; siendo ésta, la razón por la que no se les confiere ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en estos procesos constitucionales, aún cuando no debemos dejar de reconocer que las Sentencias emitidas por la Suprema Corte al respecto pueden llegar a afectar a todos los gobernados.

No debemos de pasar por alto el mencionar, que en el presente trabajo de investigación únicamente estaremos aludiendo a los vocablos "leyes o normas generales", temas tan amplios y de los que mucho se ha escrito, pero que al señalarlos, de alguna forma, se quiere dar a entender que mediante los procesos constitucionales de referencia, igualmente se pueden impugnar las leyes federales o flocales, los tratados internacionales, los Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción primera del artículo 89 constitucional, los Reglamentos de leyes flocales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, Decretos o Acuerdos que reúnan las características que los tratadistas atribuyen a toda ley, de ser general, abstracta e impersonal, y, que por su sólo entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios a los gobernados o, que por su sólo aprobación sean contrarias a cualquier precepto constitucional.

Asimismo, debemos de señalar que en el presente trabajo de investigación se ha reunido el material necesario para elaborar, lo más completo posible, un cuadro histórico de lo que al tema corresponde; así , como analizado y comparado fuentes y criterios correspondientes a varios autores, ordenamientos jurídicos, tesis de Jurisprudencia y Diarios Oficiales, enfrentando unos con otros para llegar a emitir una opinión o interpretación de cada uno de los capítulos a desarrollar.

Por último, tenemos que dejar constancia, así como agradecer a las personas encargadas de la Biblioteca de la Facultad de Derecho, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad, a la Biblioteca y Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la Dirección del Diario Oficial de la Federación de la Secretaría de Gobernación, por las facilidades y apoyo que otorgaron para realizar este trabajo de investigación; las cuales, siempre trataron de proporcionar la bibliografía más amplia y actualizada que para el desarrollo de este tema se necesitó.

Así las cosas, pasemos al estudio de tan apasionante tema de Tesis, que por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, a pesar de que es un tema novedoso en nuestro país, rápidamente ha evolucionado, mejorando así, nuestro sistema jurídico constitucional.

## CAPITULO 1: LA DECLARACION GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES.

### 1.1.- Origen y evolución del amparo contra leyes.

Para hablar del origen y evolución del amparo contra leyes, debemos iniciar con la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales de fecha 18 de octubre de 1919, conocida con el nombre de Ley de Amparo, que tuvo el carácter de ser la primer ley que reglamentaba al juicio de garantías, posterior a la promulgación de la Constitución de 1917<sup>1</sup>. Este ordenamiento establece los principios o bases sólidas que han perdurado hasta la actual Ley de Amparo, y de los cuales destacan entre otros: la procedencia general del juicio de garantías, los principios de relatividad de las sentencias, agravio personal y directo y el de definitividad, hace mención de los sujetos procesales que se reputan como partes en el juicio de amparo, establece la competencia entre los Jueces de Distrito y la Suprema Corte de Justicia, a la que le corresponde conocer del amparo, cuando se interpone contra sentencias definitivas recaídas en juicios civiles o penales, y establece la vía oral de ofrecimiento y recepción de pruebas, al disponer que éstas serán admitidas y desahogadas en una sólo audiencia.

Ahora bien, durante la vigencia de esta primer Ley de Amparo que se comenta, el maestro Fix Zamudio nos explica que no se concebía que se pudiese combatir directamente a una disposición legislativa inconstitucional, ni menos aún que se demandase a las autoridades encargadas de su expedición y promulgación; por lo tanto, sólo se podía interponer el juicio de amparo contra el acto de autoridad que aplicaba a un caso concreto, y en perjuicio del gobernado o quejoso, la ley que estimaba contraria a la Constitución. Por tal motivo, continúa diciendo el maestro Fix Zamudio, en esta etapa se limitó al amparo contra leyes a la impugnación de los actos de aplicación por las personas tanto físicas como morales, pasando por alto los argumentos de don Emilio Rabasa, donde nos menciona que a una ley se le puede y debe combatir desde el momento en que afecta a la esfera jurídica del gobernado<sup>2</sup>.

Posteriormente, se inicia una segunda etapa en la vida del amparo contra leyes mediante la elaboración de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, promulgada por Lázaro Cárdenas el treinta de diciembre de 1935 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1936, entrando en vigor el mismo día de su publicación (de ahí que se le haya dado la denominación de Ley de 1936), y por lo tanto derogó la anterior Ley del 18 de octubre de 1919.

Cabe mencionar que la Ley de 1936 es la que actualmente reglamenta al juicio de amparo, la cual ha sufrido numerosas reformas y adiciones no sólo relativas al amparo contra leyes, sino más al amparo en general.

En esta Ley de Amparo de 1936 en lo que toca al amparo contra leyes, encontramos que en el artículo 22, fracción I, reglamenta lo relativo al término para interponerlo, el cual a la letra dice:

<sup>1</sup> NORIEGA CANTU, Alfonso. *Lecciones de amparo*, México, Ed. Porrúa, 3Ed., p. 1 quince.

<sup>2</sup> FIX ZAMUDIO, Hector. *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 166-167.

*"Art. 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:*

*"I. Los casos en que por la sola expedición de una ley, esta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días, que se contarán desde que la propia ley entre en vigor.*

En esta fracción, encontramos en primer lugar, una excepción a la regla general consagrada en el artículo 21 de la misma ley en que el término para interponerlo es de quince días, siendo la excepción de treinta días para interponer el amparo contra una ley a partir de su vigencia; y en segundo lugar, surge en esta ley que se comenta, el concepto de ley autoaplicativa, lo que produjo en el seno del más alto Tribunal de la Nación serios conflictos, al no poder configurar en la jurisprudencia un criterio preciso para guiar a los quejosos a impugnar las disposiciones legislativas inconstitucionales.

Esta situación provocó que los inconformes con la entrada en vigor de un ordenamiento que consideraban inconstitucional, y para evitar que su impugnación se estimara extemporánea, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 fracción I, interpusieran su demanda de amparo dentro de los treinta días a partir de su vigencia, y si los Tribunales Federales sobreseían el juicio por considerar que la ley no tenía el carácter de autoaplicativa, entonces se acudía nuevamente ante ellos y dentro del término que establece la regla general, cuando se presentaba el acto de aplicación en perjuicio del gobernado<sup>3</sup>.

Posteriormente, el 19 de febrero de 1951 surge una tercera etapa del amparo contra leyes, con la publicación de las reformas y adiciones a la Ley de Amparo de 1936, las cuales entraron en vigor noventa días después de que fueron publicadas.

Por lo que toca al amparo contra leyes, se reformó la fracción VI y se adicionó la XII del artículo 73, que quedaron como sigue:

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

...

*"VI. Contra leyes que, por su sola expedición, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para que se origine;*

...

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

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

Cabe mencionar que anterior a la reforma que se comenta, la fracción VI del artículo 73 establecía que el amparo era improcedente contra actos que no afectaran los

<sup>3</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. cit., p. 168

intereses jurídicos del quejoso, y por lo que toca a la fracción XII del mismo artículo, sólo se le adicionó el segundo párrafo, para quedar como han sido transcritos.

Ahora por lo que toca a nuestro tema, el agraviado disponía, a partir de la reforma, de dos oportunidades para interponer el amparo tratándose de leyes autoaplicativas, la primera con motivo de la entrada en vigor de la ley, dentro del término establecido en la fracción I del artículo 22; y la segunda oportunidad, si no se interponía dentro del término de treinta días, en el plazo establecido en el artículo 21; es decir, en la regla general de quince días, contados a partir del primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso.

Esta reforma de 1951, por lo que toca al amparo contra leyes, trajo como consecuencia favorable el que se estableciera realmente el concepto de ley autoaplicativa y sirvió para terminar con la situación de los inconformes de una doble interposición del amparo, lo cual he explicado en párrafos anteriores.

Asimismo la reforma a la fracción VI del artículo 73, estableció o empezó a establecer el concepto de ley heteroaplicativa, concepto del que hasta la fecha de esta reforma no se mencionaba en la ley, y pienso que no se hacía porque la Suprema Corte de Justicia, con la Ley de Amparo de 1936 apenas empezaba a establecer criterio respecto de la ley autoaplicativa.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del martes 31 de diciembre de 1957, se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reforma que trajo como consecuencia que surgiera una cuarta etapa del amparo contra leyes en virtud de las modificaciones hechas al artículo 11 en su fracción XII, se dispuso:

*"Art. 11.- Corresponde a la Suprema Corte conocer en Pleno:*

...

*"XII. De los recursos de revisión a que se refieren los artículos 83, fracción V, párrafo primero, y 84, fracción I, inciso a, de la ley orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, siempre que se impugne la aplicación de una ley Federal o local, por estimarla inconstitucional.*

Por conducto de este Decreto, se le otorgó competencia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito y por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando estos decidiesen sobre la constitucionalidad de una ley".

Anterior a la reforma que se comenta, las Salas de la Suprema Corte de Justicia eran las competentes para conocer del recurso de revisión interpuesto contra las sentencias de los Jueces de Distrito cuando decidiesen sobre la constitucionalidad de alguna ley; competencia que pasó a ser del Pleno, con fundamento en que los problemas relativos a la inconstitucionalidad de alguna ley tenían tal jerarquía, que debían ser resueltos por el órgano más alto del Poder Judicial Federal reunido en Pleno, fundamento que sostiene el maestro Arellano García en su libro titulado El juicio de amparo".

<sup>4</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, Op. cit., p. 170.

<sup>5</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. El juicio de amparo, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 182.

Posteriormente encontramos una quinta etapa en la evolución del amparo contra leyes en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha treinta de abril de 1968, mediante el cual se hacían diversas reformas y adiciones a la ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales entraron en vigor el 28 de octubre del mismo año.

Por lo que toca al amparo contra leyes en primer lugar se reformó el artículo 84, fracción I, inciso a), mediante el cual se estableció lo siguiente:

*"Art. 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:*

*"I. Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando:*

*"a). Se impugne una ley por estimarla inconstitucional. En este caso conocerá del recurso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Establecida jurisprudencia, las revisiones pasarán por turno al conocimiento de las Salas, las que fundarán su resolución en dicha jurisprudencia. No obstante, si las Salas estiman que en una revisión en trámite hay razones graves para dejar de sustentar la jurisprudencia, las darán a conocer al Pleno para que éste resuelva el caso, ratificando o no esa jurisprudencia.*

En relación con esta parte del artículo 84 que se comenta, sobresale que el propio Tribunal Pleno del máximo órgano judicial de la Nación, es el que decide en principio, de los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito cuando se impugne una ley por estimarse inconstitucional, pero una vez que se haya establecido jurisprudencia obligatoria, las revisiones pasarán en turno al conocimiento de las Salas, las cuales deberán de fundar su resolución en dicha jurisprudencia, pero si las propias Salas estiman que en una revisión existen razones graves para dejar de sustentar la jurisprudencia, las darán a conocer al Pleno para que ese órgano resuelva el caso ratificando o no la jurisprudencia; de lo anterior se observa que se otorga competencia a las Salas para conocer del amparo contra leyes, cuando el Pleno de la Corte ya ha establecido jurisprudencia.

En segundo lugar, el Tribunal Pleno conserva la facultad de conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo de una sola instancia, cuando decidan sobre la constitucionalidad de alguna ley, pero en este caso, las Salas de la Suprema Corte no tienen intervención, ya que una vez que se haya establecido jurisprudencia por el Tribunal Pleno, ésta debe ser aplicada por los Tribunales Colegiados, y por lo tanto, los fallos dictados y apoyados en dicha jurisprudencia son inatacables a través del recurso de revisión; lo cual quedaba establecido en la fracción II, del artículo 84, apoyado en la fracción V, del artículo 83, de la misma Ley de Amparo y en la fracción V, del artículo 11 de la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, la cual también tuvo reformas el 28 de octubre de 1968, y de los cuales copio lo que al tema corresponde:

*"Art. 83.- Procede el recurso de revisión:*

...

*"V. Contra las resoluciones que en materia amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de la ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que esa decisión o interpretación estén fundadas en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia.*

*"Art. 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:"*

...

*"II. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que se esté en el caso de la fracción V del artículo 83.*

*"Art. 11.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:*

...

*"V. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley, siempre que no se funden en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia.*

Finalmente, encontramos una sexta etapa en la evolución del amparo contra leyes, en el Decreto mediante el cual se le hacían reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1980 y de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Por lo que toca a nuestro tema, se reformó el inciso a), de la fracción I, del artículo 84, el cual dio un trato diferencial a las leyes del Distrito Federal, frente a las de los Estados de la República, lo que no debería ser ya que las que rigen en el Distrito Federal son locales, al igual que las que rigen en los Estados, y a pesar de que hay diferencias entre unas y otras, para el caso de que se traten de impugnar por considerarse inconstitucionales, el medio para hacerlo es Federal, es decir, por el juicio de amparo, el cual al momento de ser aplicado no hace diferencias, sólo se aplica si es procedente; a continuación redacto la reforma al artículo que se comenta, en su parte relativa a nuestro tema:

*"Art. 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:*

*"I. Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando:*

*"a). Se impugne una ley por estimarla inconstitucional, o cuando se impugne una ley emanada del Congreso de la Unión, vigente en todo el país, o sólo en el Distrito Federal, conocerá del recurso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.*

• ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit., p. 240

*Establecida jurisprudencia, las revisiones pasarán por turno al conocimiento de las Salas, las que fundarán su resolución en dicha jurisprudencia. No obstante, si las Salas estiman que en una revisión en trámite hay razones graves para dejar de sustentar tal jurisprudencia, las darán a conocer al Pleno para que éste resuelva el caso, ratificando o no esa jurisprudencia.*

Cuando se impugne una ley de los Estados, conocerán del recurso las Salas de la Suprema Corte de Justicia, según el turno que llevará la Presidencia de la misma. Emitida una tesis por una de las Salas, se hará del conocimiento de las demás, las cuales antes de resolver en concreto algún asunto, en caso de sustentar criterio diverso lo harán del conocimiento del Pleno para que éste determine la tesis que deba prevalecer. La determinación del Pleno no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias que se hubieran dictado con anterioridad.

## 1.2.- Análisis del Acta de Reformas de 1847 y la Fórmula Otero.

El 18 de mayo de 1847, se promulgó el Acta de Reformas, la cual vino a restaurar la vigencia de la Constitución Federal de 1824; la reimplantación del Federalismo en la mencionada Acta se inspiró en la amarga experiencia que durante la vigencia de la Constitución de 1836 o sistema Centralista había sufrido la República.

Cabe señalar que para el año de 19843 con el documento constitucional denominado "Bases Orgánicas de la República Mexicana" (segunda Centralista vigente en México), el Constituyente omitió establecer un medio de protección a la Constitución. no obstante que los proyectos de Constitución que se dieron en número de tres (el de la mayoría de la Comisión que eran centralistas y entre los que se contaba a José Fernando Ramírez; el de la minoría con Mariano Otero entre sus redactores y que eran federalistas; y un proyecto híbrido, firmado por ambos grupos) hacían mención a la defensa de la Constitución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .

El régimen Federal se reestableció mediante la convocatoria a un Congreso Constituyente, que quedó instalado el 6 de diciembre de 1846, en el cual se formó una comisión de juristas encargados de elaborar el documento constitucional correspondiente. Dentro de la comisión se dividieron las opiniones en dos grupos el primero, formado por Zubieta, Cardoso y Manuel Crescencio Rejón, quienes pedían que se restableciera lisa y llanamente la vigencia de la Constitución de 1824; el segundo grupo del cual era el líder o representante Mariano Otero, propugnaba por reestablecer dicha Ley Fundamental, pero introduciendo en su texto<sup>7</sup> reformas fundamentales, de tal forma que se adecuaran a la realidad de la nueva época .

Mariano Otero no estuvo de acuerdo con la iniciativa del primer grupo, en el sentido de que sólo se restaurara la vigencia de la Constitución de 1824 sin reforma alguna, por lo que formuló su voto particular en el que abogó porque se hiciese una serie de reformas a la Constitución, mencionando en su voto lo siguiente: "no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que

<sup>7</sup>DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *La Defensa Jurídica de la Constitución en México*, México, Ed. Duero, 1994, p. 35.

<sup>8</sup> NORIEGA CANTU, Alfonso. Op. cit., p. 97.

les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión”<sup>9</sup>.

El voto particular de Mariano Otero contenía un proyecto de disposiciones que después se convirtieron en los artículos 22 a 25 del Acta de Reformas, destacándose el artículo 19 del proyecto que se convirtió en el 25; una vez que fue jurado el voto particular el 21 de abril de 1847, convirtiéndose posteriormente en el Acta de Reformas con ligeras modificaciones<sup>10</sup>; de la cual transcribo los artículos más importantes para el estudio de este capítulo:

*“Art. 5.- Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce una ley fijará las garantías de la libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlos efectivos.*

*“Art. 22.- Toda Ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la cámara de senadores.*

*“Art. 23.- Si dentro de un mes de publicada una Ley del congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o 6 senadores, o 3 legislaturas, la suprema corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de 3 meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.*

*“Las declaraciones se remitirán a la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviese la mayoría de las legislaturas.*

*“Art. 24.- En el caso de los dos artículos anteriores, el congreso general y los legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la Ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertará la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.*

*“Art. 25.- Los Tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.*

Los motivos que impulsaron al jurista Mariano Otero a redactar su Fórmula sacramental, la cual quedó consignada en el artículo 25 del Acta de Reformas, fueron entre otros y en primer lugar, el recuerdo reciente del Supremo Poder Conservador establecido en la Constitución de 1836, al cual se le habían otorgado facultades desorbitadas para anular con efectos generales y a petición de uno de los 3 órganos del poder, las resoluciones, actos o leyes de los otros dos; en segundo lugar, fue la revisión judicial estadounidense, en el sentido de que los Tribunales en los Estados Unidos, no se hacían superiores a la ley, no se

<sup>9</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit., p. 162.

<sup>10</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José. *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, UNAM, 1987, pp. 194-196.

oponían con el Poder Legislativo, no derogaban sus disposiciones, sino que hacían importante a la ley en cada paso particular en que ella debía herir<sup>11</sup>.

Estos dos elementos, rechazo del Supremo Poder Conservador y revisión judicial estadounidense explican la limitación y negativa de la fórmula sacramental consignada en la última parte del artículo 25 del Acta de Reformas, y que a la letra dice: "limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare;" conceptos que han prevalecido hasta ahora tanto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, como en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

De lo anterior, se desprende que por conducto del Acta de Reformas Mariano Otero propugnaba por establecer un sistema mixto, jurisdiccional y político, ya que en el artículo 25 creó un sistema de defensa de las garantías individuales de tipo jurisdiccional, al confiar el control al poder Judicial Federal y en los artículos 22, 23 y 24, estableció un sistema de control político, al confiar el control de la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso Federal a las legislaturas de los Estados y, en justo equilibrio, el control de las leyes emanadas de las legislaturas de los Estados al Congreso Federal; es así como nos comenta la importancia de los artículos del Acta de Reformas, que he transcrito, el jurista Alfonso Noriega Cantú en su obra titulada Lecciones de amparo.

Para concluir este tema podemos decir que debemos agradecer y tener como creador del juicio de amparo a Mariano Otero, quien nos dio las bases sólidas para crearlo con su proyecto del Acta de Reformas, plasmando su Fórmula sacramental en el artículo 25, el cual a pesar de las modificaciones que ha sufrido, sigue sosteniéndose actualmente tanto en nuestra Ley de Amparo como en la Constitución Federal, específicamente en el artículo 76, el cual sirvió para asentar el principio de la relatividad de las sentencias, y en el artículo 107, fracción II, respectivamente; con lo anterior no debemos quitar el mérito a Manuel Crescencio Rejón de ser el precursor del juicio de amparo al establecer en su proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán de fecha 23 de diciembre de 1840, un sistema de control de tipo jurisdiccional, por medio del cual la Suprema Corte de Justicia podía amparar en el goce de sus derechos a los gobernados contra actos del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo.

### 1.3.- Declaración General de inconstitucionalidad.

La declaración de inconstitucionalidad que se pretende conseguir respecto de una ley que se considera contraria a la Carta Fundamental de un país, la cual es otorgada por el Tribunal competente para el caso, en México no ha sobresalido por lo que respecta al amparo contra leyes, como ha sucedido con países de Europa, Asia y Oriente, por las razones que explicaré posteriormente.

Ahora, para que una ley se declare inconstitucional es necesario que se interponga por la persona agraviada el recurso necesario, según el país, ante el Tribunal competente o especializado para que éste, si procede, declare la inconstitucionalidad de la ley la cual quedará sin efectos desde el momento en que se publique el fallo.

<sup>11</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. cit., p. 163

En la actualidad, varios países tienen un sistema establecido mediante el cual se anulan las leyes inconstitucionales. Estos sistemas han sido estudiados por el jurista Héctor Fix Zamudio<sup>12</sup>, en un breve examen que ha realizado respecto de la Constituciones que así lo decretan, y del cual nos ocuparemos ahora:

Argentina.- Nos explica el célebre jurista que por lo que toca a éste país existen dos tipos de sistemas, otorgados en Constituciones de diferentes provincias, mediante los cuales se combaten las leyes inconstitucionales; el primero se establece en la Constitución de la provincia del Chaco, en la cual se otorga una acción o sistema Popular. El segundo se otorga en la Constitución de la provincia de Río Negro, el cual es un sistema intermedio que no deroga la ley a partir del primer fallo que la declara inconstitucional, sino hasta que el Tribunal Superior declara por tercera vez la inconstitucionalidad de la norma. A mi parecer, por lo que nos explica el maestro Fix Zamudio, este sistema es una especie de jurisprudencia, la cual se forma no con cinco ejecutorias como es el caso de México, sino con 3, las cuales una vez dictadas dejan sin efecto la ley que se combatió.

Brasil.- En la Constitución de 1952, se establece un sistema o acción directa de inconstitucionalidad, la cual se interpone ante la Suprema Corte de Justicia, y cuando es procedente tiene efectos particulares en beneficio del reclamante.

Guatemala.- Cabe mencionar que en la Constitución de 1965 se crea la Corte de constitucionalidad, la cual es el primer Tribunal constitucional especializado que se crea en América Latina, y que funciona al lado de los Tribunales de amparo, que conocen de la impugnación de leyes que son contrarias a la Carta Fundamental.

Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por la Corte especializada son generales, es decir, se traducen en la pérdida de la eficacia de la ley combatida, a partir del día siguiente en que es publicado el fallo respectivo.

Costa Rica.- En la Constitución de 1949, se establece el recurso de inconstitucionalidad, del cual tiene conocimiento la Suprema Corte, quien al dictar sus fallos lo hace con efectos generales.

República de el Salvador.- Asimismo la acción Popular para impugnar leyes inconstitucionales, se estableció en la Constitución de 1950, la cual le otorgaba competencia a la Corte Suprema de Justicia, como único Tribunal, para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, Decretos y Reglamentos, en su forma y contenido de un modo general y obligatorio.

Cuba.- En su Constitución de 1940 se estableció un Tribunal de garantías constitucionales y Sociales, al cual le otorgaba competencia o facultades para conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes, admitiendo asimismo una acción Popular ya que podía ser interpuesta no sólo por los afectados, sino también por 25 ciudadanos de la isla; los efectos de los fallos emitidos por el Tribunal antes mencionado, eran de carácter general ya que determinaban o no la derogación de las disposiciones impugnadas.

<sup>12</sup> Estos sistemas han sido explicados por Fix Zamudio, primero en su libro titulado "25 Años de Evolución de la Justicia constitucional 1940-1965", y en segundo lugar han sido ampliados en su obra que he citado en notas que anteceden.

**Italia.-** De acuerdo con su Constitución de 1948, la Corte constitucional es la competente para resolver las controversias relativas a la inconstitucionalidad de las leyes, bien en forma incidental o prejudicial, lo cual debía ser planteado en un proceso concreto; o bien, en una acción concreta de inconstitucionalidad interpuesta por el gobierno nacional; sus fallos al ser emitidos son de carácter general lo cual permite que la norma deje de tener efectos al día siguiente de su publicación.

**Alemania.-** Al igual que en Italia, se puede impugnar de inconstitucional una ley mediante la vía incidental o prejudicial, o por vía de acción directa ante el Tribunal constitucional Alemán, la vía directa por conducto del Gobierno Federal o el de una provincia, o por un tercio de los miembros de la Asamblea General; los fallos emitidos por el Tribunal también son generales, ya que derogan las leyes cuando son publicados en el Diario Oficial.

**Chipre.-** En su Constitución de 1960, se establecieron los Tribunales constitucionales competentes para declarar la inconstitucionalidad de una ley, la cual era de efectos generales e inclusive de carácter retroactivo. Se puede plantear por el Presidente y Vicepresidente de la República conjunta o alternativamente, por la Cámara de Representantes o por cualquier otro organismo o autoridad de Chipre.

**Yugoslavia.-** En su Constitución de 1963 le otorga competencia a la Corte constitucional Federal para declarar la inconstitucionalidad de una ley, la cual debe comunicar la resolución a la Asamblea Federal, para que si procediere ésta la modifique, pero si en un plazo de 6 meses no lo hace, entonces se declara la invalidez de la disposición que se combatió; al igual que en otros países el fallo es de carácter general y deja sin efectos la ley inconstitucional al momento de ser publicado.

**Turquía.-** En su Constitución de 1961, se estableció un Tribunal constitucional, al cual se le otorgó competencia para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el Presidente de la República, los Partidos Políticos o por la sexta parte de los miembros de cada una de las Cámaras Legislativas; al igual que como sucede con Italia y Alemania se puede utilizar en la vía incidental o prejudicial, y las sentencias que dicte el Tribunal antes mencionado declarando la inconstitucionalidad de una ley, con motivo de la acción directa, son de carácter general y las disposiciones que se impugnaron dejan de tener vigencia en la fecha del fallo.

**Canadá.-** En el derecho constitucional canadiense se ha establecido por un lado, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes que se traducen en la desaplicación de las leyes declaradas inconstitucionales por los Jueces ordinarios, en un proceso concreto; y por otro lado, se ha creado el sistema de declaración general, el cual se otorga exclusivamente a la Suprema Corte de Canadá y en ciertos casos a los Tribunales Supremos de las provincias. Este sistema funciona a través de una institución consultiva, la cual se puede describir como una atribución que se otorga a los Tribunales antes mencionados, para que a solicitud del gobernador de la Unión o de los vicegobernadores de las provincias, o bien, de las autoridades legislativas, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley, esta decisión aparece formalmente como una opinión de tipo consultivo, pero se publica y obedece por las autoridades respectivas como sentencia con efectos generales, ya que la ley que se ha considerado inconstitucional no puede aplicarse en el futuro.

De lo anterior no podemos dejar de mencionar a los dos sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes<sup>13</sup>, el Americano y el Austríaco, los cuales han servido de base para que algunos países lleven a cabo su declaración de inconstitucionalidad en sus respectivas Constituciones, algunos basándose en uno y en otro.

Así pues, tenemos que el sistema Americano de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, establecido en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, se puede caracterizar como la facultad atribuida a todos los Jueces para declarar en un proceso concreto la no aplicación de las leyes secundarias contrarias a la Constitución y con efectos sólo para las partes que han intervenido en esa controversia; es decir, la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley se traduce en la no aplicación de la norma a ese caso concreto, ya que el fallo únicamente afecta a las partes en la controversia en que surgió la cuestión de inconstitucionalidad.

El segundo sistema llamado Austríaco surgió en la Constitución austríaca de 1920, bajo la inspiración de Hans Kelsen; dicho sistema se puede caracterizar como la atribución a un órgano competente, llamado Corte o Tribunal constitucional para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, las cuales deben plantearse siempre en la vía principal o de acción, por lo órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, y el fallo emitido por el Tribunal antes mencionado declarando la inconstitucionalidad tiene efectos generales, es decir, deja sin efectos a la ley combatida a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad.

Ahora por lo que toca a México, la declaración General de inconstitucionalidad que se deba de dar a una ley que es contraria a la Constitución no ha sobresalido; ya que como nos explica el jurista Fix Zamudio<sup>14</sup>, el criterio de declaración general de inconstitucionalidad es difícil de aceptar en un sistema de derecho como el nuestro, donde por lo que toca al amparo contra leyes, ha perdurado durante más de 100 años la Fórmula consagrada por el ilustre Mariano Otero respecto a la relatividad de las sentencias, pero nos propone Fix Zamudio que para nuestro sistema se podría adoptar el intermedio que tomó la Constitución de la provincia de Río Negro en Argentina, mediante el cual se requieren varias decisiones del Tribunal competente para conocer respecto de la inconstitucionalidad de la ley que se combate para que la misma quede sin efectos.

No debemos olvidar que con las reformas a la Ley de Amparo de 1968, la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la posibilidad de impugnar la inconstitucionalidad de una ley a través del juicio de amparo a una sola instancia, cuestión que es muy importante por lo que toca a los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si las sentencias que emiten declaran la inconstitucionalidad de la ley, pueden combatirse a través del recurso de revisión ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, si no se apoyan en la jurisprudencia establecida, cuestión que no sucede igualmente con las sentencias emitidas por las Salas del máximo Tribunal de Justicia cuando formulan una declaración de inconstitucionalidad.

Así bien, podemos concluir manifestando que la declaración general de inconstitucionalidad en México no ha sobresalido por continuar con la tutela del principio de la relatividad de las sentencias consagrado en la Fórmula del ilustre Otero, ya que las sentencias que se dictan respecto de la inconstitucionalidad de las leyes, no son de carácter

<sup>13</sup> Sobre estos dos sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, dedicaremos el estudio en el siguiente tema de este capítulo.

<sup>14</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. cit., p. 193.

general como sucede en otros países, ya que en México sólo se otorga la protección de la Justicia Federal a los quejosos que únicamente la solicitan; esto no quiere decir que se deba de eliminar a la Fórmula del ilustre Otero para legislar sobre la declaración que se tenga que dar a las leyes que son contrarias a nuestra Carta Fundamental, pero si se debe adecuar a la época en que se vive.

### **1.3.1.- Teoría sobre el Control de la constitucionalidad de las leyes.**

Como lo he mencionado en párrafos anteriores, el ilustre Fix Zamudio<sup>15</sup> nos explica que se deben señalar dos sistemas o categorías de control constitucional de las leyes o de los actos de autoridad.

En primer lugar se menciona al sistema americano, el cual se estableció en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y al que se puede caracterizar, como la facultad que se le atribuye a todos los Jueces para declarar en un proceso concreto la no aplicación de las leyes secundarias que sean contrarias a la Carta Fundamental, con efectos sólo para las partes que han intervenido en esa controversia.

Siguiendo con el sistema americano, se puede señalar en esquema, que sus elementos esenciales consisten en el control por todos los Jueces de la constitucionalidad de las leyes, siempre que la cuestión respectiva sea planteada por las partes y de oficio por el juez respectivo en una controversia concreta, lo que nos dice el maestro Fix Zamudio que ha sido incorrectamente llamado como vía de excepción.

En segundo lugar se menciona el sistema austríaco, el cual surgió debido a la inspiración de Hans Kelsen, en la Constitución Austríaca de 1920, y al cual se puede caracterizar como la competencia que se le otorga a un órgano llamado Corte o Tribunal constitucional para que decida todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, lo cual no puede ser conocido por los Jueces ordinarios, por lo que deben plantearse en la vía principal o de acción, por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional; y en consecuencia, el fallo que es emitido por el Tribunal antes mencionado y que declara la inconstitucionalidad de la ley que se combatió, tiene efectos generales dejando sin eficacia a la ley respectiva desde el momento que es publicada la decisión.

Por lo que toca al amparo contra leyes en México, éste presenta varias de las características del sistema americano, pero también cuenta con características del sistema austríaco, ya que a partir de la vigencia de la Ley de Amparo de 1936 únicamente se podía plantear en la vía de acción o directa ante los Tribunales Federales, negando la competencia a los Jueces ordinarios para resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes en los procesos concretos, de lo anterior, podemos mencionar que nuestro sistema de derecho mexicano en lo relativo al control de la constitucionalidad de las leyes es mixto, lo cual ha sido explicado por juristas mexicanos al tocar el tema bajo el nombre de control de la constitucionalidad por vía de acción (sistema austríaco) y por vía de excepción (sistema americano); lo que estudiaremos posteriormente.

---

<sup>15</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. cit., pp. 172-175.

Así, el maestro Arturo González Cosío<sup>16</sup> nos explica que el control constitucional de las leyes puede ser ejercitado por medio de la vía de acción y por la vía de excepción.

En primer lugar, la vía de acción funciona a través de los particulares que discuten ante los Tribunales de la Federación, las violaciones constitucionales que les causan un agravio personal y directo; caracterizándose esta vía por implicar dos cuestiones: la primera, el agotamiento de la función jurisdiccional en la calificación de la constitucionalidad, y la segunda, la tramitación de un juicio autónomo para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley que se combate, aclarando como ha quedado establecido en párrafos anteriores, que en México esa declaración no es de carácter general, por lo que no abroga a la ley, sino, sólo la deja sin efectos en caso de que proceda, para el quejoso que así lo ha solicitado.

En segundo lugar, la vía de excepción es ejercitada por los Jueces, espontáneamente o a petición del demandado, sobre algún problema de constitucionalidad de leyes que esté conectado con la controversia y que sin ser el fondo de la misma, es resuelto previa o paralelamente de ella; esto siempre presupone un juicio ajeno, pretende realizar finalidades preventivas y es llevado a cabo por autoridades judiciales encargadas de aplicar la ley secundaria.

En consecuencia, el amparo contra leyes es un medio de control constitucional ejercitado por medio del sistema de acción ante los Tribunales Federales que se desarrolla como un juicio entre dos partes: el quejoso y la autoridad responsable, agregándose a veces el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal.

Ahora, el jurista Juventino V. Castro<sup>17</sup> nos explica que el amparo es un proceso constitucional que es instaurando por la vía o sistema de acción, ya que en los términos de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, se sigue siempre a instancia de la parte agraviada, esto es por conducto de la persona que sufre el agravio personal y directo, y en relación a las controversias mencionadas en el artículo 103 del mismo ordenamiento, el cual asimismo otorga competencia a los Tribunales de la Federación.

Como nos damos cuenta, este es el sistema austriaco ya que funciona por la vía de acción y no por la de excepción como funciona el sistema norteamericano.

Ahora J. A. C. Grant<sup>18</sup>, considera que la mejor comprensión del sistema norteamericano que él ha visto por parte de un mexicano, se encuentra en un proyecto de sentencia redactado por Gabino Fraga, el cual fue impugnado por Antonio Carrillo Flores y Antonio Martínez Báez.

Gabino Fraga, que parte de lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, afirma que nuestro sistema admite el llamado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, o sea, un examen constitucional por parte del juez común, ya que el mencionado artículo obliga a los Jueces de cada Estado a que se arreglen a la Carta Fundamental, leyes

<sup>16</sup> GONZALEZ COSIO, Arturo. *El juicio de amparo*. México, Ed. Porrúa, 4a. Ed., 1994, pp. 52-53

<sup>17</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Hacia el amparo Evolucionado*. México, Ed. Porrúa, 4a. Ed., 1993, pp. 31-36.

<sup>18</sup> Es una síntesis de una nota de Grant que nos explica Juventino V. Castro, en su obra que he mencionado en la cita anterior, en lo que respecta al sistema norteamericano en México.

que de ella emanen y Tratados que estén de acuerdo con la misma, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

La impugnación por parte de Martínez Báez y Carrillo Flores consistió en la afirmación de que tanto los Jueces locales, como los funcionarios administrativos, simplemente deben ejecutar una ley y no hacer estimaciones sobre su constitucionalidad, además de recordar el principio de que sólo los Tribunales Federales pueden hacer esa declaración de constitucionalidad, y que ante ellos se interviene por vía de acción, es decir, por parte del agraviado.

A lo anterior, el jurista Juventino V. Castro considera que por muchos años y limitadamente en nuestra realidad jurídica hemos vivido un control difuso de la constitucionalidad, el cual ha desaparecido tan sólo hace unos años, pero que tenía una inspiración en el sistema norteamericano, en efecto la reforma a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, de 1968, transformó el artículo 161 y derogó el 162 del mismo ordenamiento, donde se consagraba la reparación constitucional por errores en el procedimiento, ante los Jueces y Tribunales del orden común.

Ahora por lo que toca al amparo contra leyes que se deben de declarar inconstitucionales, en México no existe, ya que cuando se combate una ley para conseguir su abrogación o derogación por ser contraria a la Constitución, las autoridades del orden común que lo llevarán a cabo estarían invadiendo la esfera jurisdiccional de los Tribunales Federales, mediante el ejercicio de la acción de amparo. Pero lo que sí existe en nuestro sistema de derecho, como ha quedado establecido en lo relativo a la declaración general de inconstitucionalidad, es el amparo para la desaplicación de la ley en un caso concreto solamente respecto de la persona que sufra el agravio personal y directo en caso de que proceda; de lo anterior podemos afirmar que en nuestro sistema constitucional no se establece una acción para nulificar a las leyes contrarias a la Carta Magna, sino, sólo para dejarlas sin efectos respecto de la persona directamente agraviada.

Siguiendo con el estudio de las investigaciones realizadas respecto al control de la constitucionalidad de las leyes, el maestro Góngora Pimentel<sup>19</sup> manifiesta que existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de las leyes; el primero que se ejercita en amparo indirecto ante el juez de Distrito y llamado acción de inconstitucionalidad; y, el segundo que se interpone en amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito y se denomina recurso de inconstitucionalidad.

Por lo que toca al primero, el maestro Góngora Pimentel nos dice que la ley se puede combatir desde que entra en vigor, a través de su primer acto de aplicación y en perjuicio del quejoso, o bien si contra el primer acto de aplicación de la ley que se combate, procede algún recurso o medio de defensa, establecido en la propia ley que se considera es contraria a la Constitución, por virtud del cual, el acto de autoridad pueda ser modificado, revocado o nulificado, entonces el agraviado puede optar entre ese recurso o por impugnar la ley, desde luego, a través del juicio de amparo. Esta acción de inconstitucionalidad de las leyes que se ejercita en amparo binstitucional, implica un proceso en contra de los órganos del Estado que intervinieron en el proceso de creación de la ley que se combate, los cuales deben ser emplazados como autoridades responsables al momento de que el agraviado interponga el amparo contra la ley; lo anterior constituye un sistema ordinario y directo de defensa de la supremacía constitucional.

<sup>19</sup> GONGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al estudio del juicio de amparo*, Mexico, Ed. Porrúa, 4a. Ed. ampliada, pp. 25-treinta

En segundo lugar por lo que toca al recurso de inconstitucionalidad, Góngora Pimentel nos dice que se interpone en amparo uninstitucional, y que no se enjuicia directamente a la ley, sino que se revisa la legalidad o no de una resolución judicial. En este caso, en el que los Tribunales Colegiados de Circuito juzgan la constitucionalidad de la ley aplicable al caso concreto, el Legislador expresa que procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra la resolución de los Tribunales antes mencionados, cuando decidan sobre la constitucionalidad de las leyes.

A diferencia de la acción de inconstitucionalidad, en el recurso, la autoridad responsable no es la que participa en el proceso de creación de la ley, sino, el juez común en consideración del quejoso, aplicó una disposición contraria a la Constitución; en este caso lo que se hace es revisar la sentencia del juzgador, el cual no obstante la obligación que le impone el artículo 133 de la ley Suprema, ha aplicado a consideración del quejoso una ley contraria a la mil veces mencionada Carta Magna. Nos continúa diciendo Góngora Pimentel que se trata de un control de constitucionalidad de leyes por vía de excepción.

Ahora para concluir, y siguiendo el apunte del maestro Góngora Pimentel, asimismo el del también ilustre Fix Zamudio, me atrevo a sostener que en México el control de la constitucionalidad de las leyes es mixto, ya que se puede adecuar el sistema de acción o austríaco al amparo indirecto, y el sistema de excepción o americano al amparo directo, por las razones de que en el primer caso el amparo contra leyes se sigue por la acción directa del agraviado contra la ley al momento de entrar en vigor o contra su primer acto de aplicación; y en el segundo caso, el amparo es interpuesto ante el juez quien indebidamente ha aplicado la ley que es contraria a la Constitución, el cual debe seguir la impugnación de la ley que se combate ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En nuestro medio<sup>20</sup> de control de la constitucionalidad de las leyes, éste no puede tener y no tiene, limitación alguna frente al Poder Legislativo ya sea de la Federación o de los Estados; por lo tanto, opera como una institución que sirve para dejar sin efectos a la ley inconstitucional, lo cual no es de carácter general, como ha quedado establecido en párrafos anteriores, ya que únicamente protege a quien solicitó la protección de la Justicia Federal contra esa ley que se combate. La ley no se deroga para evitar que los poderes de la Unión se desequilibren, y que el Poder Judicial al dejar sin efectos una ley se vuelva superior al Legislativo; por lo que sólo se deja sin efectos la ley frente al gobernado que ejerció la acción de amparo, cumpliéndose con la sentencia, que así lo declare, con lo establecido en la Fórmula del ilustre Mariano Otero, y ratificada en el principio de la relatividad de las sentencias.

---

<sup>20</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit., p. 568.

## **CAPITULO 2: REGIMEN ACTUAL DEL AMPARO CONTRA LEYES Y DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

### **2.1.- Amparo contra leyes.**

Como ha quedado establecido en el capítulo anterior, durante la vida del amparo en México han existido diversas disposiciones que lo han reglamentado, así como tesis de ilustres juristas que le han dado un toque especial con sus pensamientos o forma de exponerlo, lo cual, hacen que el juicio de amparo sea diferente a cualquier juicio ordinario; es decir, es un juicio por el cual en caso de que proceda, se pueden impugnar actos de autoridad que violan las garantías individuales y los cuales se busca dejar sin efectos, traducéndose asimismo éstos en leyes.

Por lo que toca a nuestro tema, lo que se trata de impugnar por medio del juicio de amparo, son las leyes inconstitucionales, que son aplicadas por la Autoridad en perjuicio del gobernado o quejoso; lo cual, en México ha sido establecido en la Carta Magna, en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; las cuales, durante toda su vigencia o a partir de la vida independiente de México, que inicia con la Constitución de 1824, han sufrido diversas reformas, adiciones y derogaciones a sus preceptos, las cuales han sido trascendentes de tal forma, que en nuestros días el juicio de amparo contra leyes es una institución sumamente importante, ya que si bien en caso de que proceda no deroga a la ley, si la deja sin efectos respecto al quejoso que ha solicitado la protección de la Justicia Federal.

Ahora para continuar con este capítulo, analizaremos los preceptos correspondientes al amparo contra leyes establecidos en la Constitución, en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta la fecha.

#### **2.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución que actualmente está vigente en México es la que fue promulgada por don Venustiano Carranza el 05 de febrero de 1917, entrando en vigor a partir del 01 de mayo del mismo año. Esta Carta Magna, como he mencionado en párrafos anteriores, ha sufrido diferentes reformas y adiciones, destacando por lo que toca a nuestro tema, la reciente reforma a sus artículos 103 y 107, de los cuales se reglamenta al juicio de amparo, dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1994, entrando en vigor al día siguiente de su publicación; con excepción de lo dispuesto en la reformada fracción XVI del artículo 107; la cual, según establece el segundo párrafo del artículo noveno transitorio, del Decreto mediante el cual se realizó la reforma a que he venido haciendo referencia; entrará en vigor en la misma fecha en que entren las reformas a la propia Ley de Amparo, de la cual, estudiaremos posteriormente sus diferentes preceptos relacionados con el amparo contra leyes.

Siguiendo con nuestro tema, estudiaremos los artículos 103 y 107 Constitucionales los cuales, son el fundamento del amparo en general, por lo que únicamente estudiaremos las fracciones de cada precepto relacionadas con el amparo contra leyes.

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

***"I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.***

Actualmente existe en nuestro sistema de Tribunales, los que son comunes o de los Estados y los que son Federales; de tal modo que las funciones que no se otorgan a los segundos, pertenecen a los comunes o de los Estados. Por lo tanto podemos establecer en primer lugar, que los Tribunales competentes para conocer del juicio de amparo en México, son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito; competencia que les ha sido otorgada por la propia Constitución Federal y ratificada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo y en segundo lugar, son competentes para conocer del juicio de amparo todos los demás Tribunales sean comunes o de los Estados, cuando no resida en el lugar donde se efectúe la violación de garantías, el juez que deba conocer en primer lugar del juicio de amparo. La obligación que tienen los Jueces comunes o de los Estados, es la de recibir la demanda de amparo, ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran y turnar sin demora alguna la demanda original con sus anexos al juez competente para conocer del juicio de amparo; esta competencia que se les ha otorgado a los Tribunales comunes o de los Estados, la encontramos establecida en los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo.

***"Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetará a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:***

De acuerdo con el párrafo anterior, el propio artículo 107 de la Carta Magna establece la forma y procedimiento en que se deben resolver las controversias planteadas en el artículo 103 del mismo ordenamiento; a continuación estudiaremos las fracciones de este artículo que se comenta, relacionadas con el amparo contra leyes.

En primer lugar la fracción I del artículo que se comenta, establece que "el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada". Esto significa que el juicio de amparo es procedente cuando es interpuesto por el gobernado que ha sufrido directamente el acto de la autoridad, el cual se puede traducir en una ley que se considera contraria a la Constitución, la cual debe ser combatida por el quejoso exponiendo detallada y claramente las razones por las cuales la ley que se aplica en su perjuicio viola sus garantías individuales.

***"Fracción II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motiva.***

En este primer párrafo de la segunda fracción del artículo 107 constitucional, encontramos establecido el principio del juicio de amparo llamado "de la relatividad de las sentencias", el cual fue creado por don Mariano Otero en su fórmula sacramental, que se consagró en el Acta de Reformas de 1847.

Por lo que toca al amparo contra leyes y de acuerdo con lo establecido en la fracción que se comenta, la sentencia que declare a una ley como inconstitucional, sólo tiene efectos para la persona que ha solicitado la protección de la Justicia Federal; es decir, la sentencia es personal y no general, ya que deja sin efectos a ley que se ha combatido respecto del quejoso que así lo solicita y por lo tanto sigue vigente o se sigue aplicando para la generalidad de los gobernados.

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

En esta fracción, la Constitución otorga competencia exclusiva al juez de Distrito para conocer del amparo biinstancial que se interponga en contra de leyes o de actos de autoridad administrativa, los cuales se pretendan ejecutar en perjuicio del Gobernado; asimismo, establece el procedimiento que deba de seguirse a los juicios de amparo.

Esta competencia que se otorga a los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo, es en primera instancia, ya que para resolver sobre la constitucionalidad de una ley en segunda instancia o en revisión, será resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por el Tribunal Colegiado de Circuito competente para resolver el asunto planteado; de conformidad con lo establecido en el artículo 83, fracción V de la Ley Reglamentaria de los artículos constitucionales que aquí se comentan.

La fracción VIII, por lo que toca a nuestro tema dispone lo siguiente: *"Contra las sentencias que pronuncian en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:*

*"a).- Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes Federales o locales, Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y Reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.*

De esta fracción se desprende que la competente para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de sentencias emitidas por los Juzgados de Distrito o por los Tribunales Unitarios de Circuito, en que se decida sobre la constitucionalidad o no de una ley es la Suprema Corte de Justicia, esta competencia es atribuida por la propia Constitución en la fracción que aquí se comenta y ratificada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 10 y 21; perteneciendo el primero a las atribuciones del Pleno y el segundo a las de las Salas del máximo Tribunal de la Nación, así como en la Ley de Amparo en sus artículos 83, fracción IV y V, 84 y del 86 al 94.

Y por último, por lo que toca a nuestro tema de amparo contra leyes la fracción IX del artículo y ordenamiento que aquí se comenta dispone lo siguiente:

*"Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.*

En esta fracción se alude a la improcedencia de recurso legal alguno cuando se trata de resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando dicha resolución haya puesto fin a un juicio de amparo indirecto.

Ahora, cuando se trata de resoluciones definitivas y emitidas por el Tribunal Colegiado de Circuito en amparo directo, si procede el recurso de revisión, del cual será competente para conocer la Suprema Corte de Justicia; la que al emitir su resolución, sea del Pleno o de alguna de las Salas, únicamente versará sobre cuestiones de constitucionalidad de la ley impugnada<sup>21</sup>.

#### **2.1.2.- Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.**

Siguiendo con el estudio del régimen actual del amparo contra leyes, toca el estudio de los preceptos de la Ley Reglamentaria que específicamente hablan de él, ya que si estudiáramos toda la ley, sería estudiar al amparo en general y no al que corresponde a nuestro tema.

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, o Ley de Amparo que actualmente se encuentra vigente en nuestro país, es la que promulgó Lázaro Cárdenas el treinta de diciembre de 1935 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de enero de 1936, de ahí que se le conozca con el nombre de Ley de 1936; a la cual me he referido en notas anteriores de este trabajo de investigación, asimismo ha sufrido varias reformas durante su vigencia, siendo la última, la publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1994, curiosamente 58 años después de que fue publicada por vez primera.

Al igual que en el punto anterior de este capítulo, ahora nos corresponde llevar a cabo el estudio de los artículos de la Ley de Amparo así como de sus fracciones o párrafos, relacionados con el amparo contra leyes.

En primer lugar e iniciando con el estudio del primer artículo, podemos mencionar que el consagrado en la ley que se comenta, contiene las mismas hipótesis de procedencia del juicio de amparo que las establecidas por nuestra Constitución Federal en su artículo 103, y de los cuales se ha realizado el estudio correspondiente en párrafos anteriores.

El artículo 4 de la ley que se comenta, establece que *"el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley,...*

<sup>21</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. LEY DE AMPARO COMENTADA. México Ed. Duero, 2 Ed., 1992, p. 17.

En este precepto legal se establecen las bases en general de la capacidad dentro del juicio de amparo. De aquí se desprende la naturaleza de otro principio del amparo, al cual se le ha dado el nombre de "principio de instancia de parte agraviada"; dicho principio implica que la acción de amparo se debe ejercitar por la persona que sea afectada en su esfera jurídica por un acto de autoridad; pues en caso de que no se interponga por el agraviado, el amparo sería improcedente, lo que nos lleva a sostener que nunca se iniciará de oficio.<sup>22</sup>

Cabe señalar que en el juicio de amparo al igual que en otros juicios, la ley autoriza que sea tramitado por personas distintas del quejoso, las cuales deben acreditar previamente su calidad de apoderado, representante legal o defensor, si se trata de materia penal.

El artículo 9 establece: "*Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllos.*"

Los órganos del Estado que en determinado momento sufren un agravio en su patrimonio, funcionan como gobernados ante dependencias y órganos gubernamentales, y por lo tanto tienen a su favor la acción de amparo, la cual corre a cargo de los propios funcionarios públicos que estén legalmente capacitados para interponerlo.

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

Por lo que toca a nuestro tema el término para interponer la demanda de amparo es el establecido en este artículo; es decir, el de la regla general de quince días, los cuales se cuentan a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación al quejoso del acto de autoridad, que en nuestro caso se trata del primer acto de aplicación de la ley que se considera es inconstitucional. De aquí que surja el concepto de ley heteroaplicativa, contra las cuales procede el juicio de amparo siempre y cuando se apliquen en perjuicio del gobernado; no después de su entrada en vigor, sino, a partir de su primer acto de aplicación.

Las leyes heteroaplicativas son las que para realizar el mandato de observancia general y, por tanto, para que el gobernado haga o deje de hacer algo, se requiere de un acto posterior de aplicación por parte de la autoridad, a la entrada en vigor de la propia ley. Es decir, una ley no puede ser combatida mediante el juicio de amparo por el quejoso, simplemente por su entrada en vigor, sino como lo establece la regla general del artículo que se comenta, dentro de los quince días siguientes al primer acto de aplicación por parte de la responsable.<sup>23</sup>

El artículo 22 de la ley que se comenta consagra las excepciones a la regla general para interponer el juicio de amparo, y por lo que toca a las leyes, dispone lo siguiente: "*Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:*"

<sup>22</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., p. 52.

<sup>23</sup> POLO BERNAL. Efraín. El juicio de amparo contra leyes, Mexico, Ed. Porrúa, 1991, p. 195.

***"I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.***

En esta hipótesis de excepción, el Legislador da un término mayor para la impugnación de una ley que se considera inconstitucional, ya que por su propia naturaleza, agravia desde su entrada en vigor; tomando en cuenta que tal acto de autoridad; es decir, la ley que se impugna, no se notifica personalmente a cada quejoso, es por lo que se otorga un término más amplio.

En esta hipótesis podemos ubicar a las leyes autoaplicativas, las cuales se pueden impugnar por medio del juicio de amparo desde el momento en que entran en vigor, contando con treinta días para hacerlo, o bien, esperar al primer acto de aplicación y por lo tanto entraríamos al supuesto de la ley heteroaplicativa con el término establecido en el artículo que antecede, para poder ser impugnada.

Para terminar con este artículo, podemos señalar que la ley autoaplicativa es aquella disposición de observancia general que por sí misma o por su sola entrada en vigor produce efectos frente a alguno de sus destinatarios, ya que engendra en perjuicio de uno o varios gobernados, una situación jurídica permanente en relación con la formación, modificación, transformación o extinción de un derecho, sin requerir de un acto posterior de aplicación".

El artículo 65 consta de dos párrafos, en el primero nos menciona que los juicios de amparo que sean tramitados ante un Tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia, ya sea en revisión o como amparos directos, no son acumulables, pero cuando alguna de las Salas o de los Tribunales antes mencionados, encuentren que un amparo de su jurisdicción tiene con otro u otros, que están por resolverse, una conexidad, de tal forma que eso haga necesario que se vean simultáneamente, a moción de alguno de los Ministros o Magistrados, según el caso, se podrán ordenar así.

El segundo párrafo y por lo que toca al amparo contra leyes, establece lo siguiente: *"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los amparos en revisión por inconstitucionalidad de una ley o de un Reglamento, podrán acumularse para el efecto de su resolución en una sola sentencia, cuando a juicio del Tribunal haya similitud en los agravios expresados contra los fallos de los Jueces de Distrito.*

El párrafo anterior autoriza expresamente, a efectuar la acumulación de juicios de amparo que se encuentren en revisión y versen, sobre la inconstitucionalidad de una ley o de un Reglamento, siempre y cuando a consideración del Máximo Tribunal de Justicia, el cual es el competente para conocer del recurso mencionado, los agravios de los escritos son similares. El maestro Alberto del Castillo del Valle<sup>24</sup>, señala que sobre lo anterior es de indicarse que la disposición legal que se comenta no es muy atinada, ya que tratándose de los juicios de garantías contra leyes, se deberían de dictar tantas sentencias como juicios se hayan promovido, esto para el efecto de que se pueda sentar jurisprudencia en la que se decrete la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o Reglamento que se impugna mediante la acción de amparo. Esta competencia que se le otorga a la Suprema Corte de Justicia para conocer de lo anterior, se ratifica en la misma Ley de Amparo, en su artículo 84, fracción I.

<sup>24</sup> POLO BERNAL, Efraín. Op. cit., p. 195.

<sup>25</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., p. 129.

El artículo 73, establece los casos en que es improcedente el juicio de amparo, por lo que ahora estudiaremos aquellos que expresamente versan sobre nuestro tema.

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

...

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

En esta fracción podemos encontrar que tiene su origen en la figura jurídica de litispendencia, ya que el juicio de amparo es improcedente cuando exista otro juicio de garantías promovido con anterioridad al que se declara improcedente, y que está pendiente de resolución, ya que es promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado.

Cabe señalar que en este supuesto, no procede la acumulación de expedientes, ya que tanto las partes en el juicio como el acto reclamado son los mismos, y como he señalado en párrafos anteriores para que exista la conexidad es necesario que una de las partes sea distinta.

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

En esta causal de improcedencia, nos encontramos frente a la figura jurídica llamada cosa juzgada, llamada aquí como ejecutoria en otro juicio de amparo, por tal motivo se dice que hay cosa juzgada cuando se ha dictado una sentencia ejecutorizable, contra la cual no procede recurso alguno, y por lo tanto no puede ser modificado su sentido.

En esta hipótesis podemos ver que el juicio de amparo es improcedente contra las leyes que ya han sido estudiado en otro juicio y por lo tanto se ha resuelto sobre su constitucionalidad; es decir, no se requiere juzgar dos o más veces el mismo acto reclamado por el mismo quejoso y menos cuando se ha resultado por la Justicia de la Unión sobre su constitucionalidad.

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

En esta parte del artículo 73 que se comenta nos damos cuenta que el amparo es improcedente contra las leyes que anteriormente hemos llamado heteroaplicativas, ya sean Federales o locales; es decir, el amparo no procede contra las leyes, los Tratados o los Reglamentos que requieren de un acto de molestia posterior, a su entrada en vigor, para ocasionar el agravio necesario que de curso a la demanda de amparo.

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

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

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

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

En el primer párrafo de la fracción que aquí se comenta, nos damos cuenta de que y por lo que toca al amparo contra leyes, éste es improcedente contra los actos consentidos tácitamente; es decir, contra las leyes autoaplicativas o heteroaplicativas, las cuales recordemos que se encuentran en el término de quince y treinta días para ser impugnadas; y por lo tanto, si dentro del término antes mencionado no se ha promovido el juicio de amparo, entonces se entiende que la ley sea o no inconstitucional se consiente tácitamente por el gobernado.

El segundo párrafo de la misma fracción, se refiere particularmente a las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que pueden ser impugnadas dentro del término de treinta días a partir de su vigencia, por considerarse inconstitucionales. En esta parte el Legislador nos dice que no se entiende consentida tácitamente una ley, que no se haya reclamado, pudiendo serlo a partir de su vigencia, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido el amparo contra el primer acto que se aplique en perjuicio del gobernado; es decir, las leyes se entienden consentidas por el gobernado tácitamente, cuando a pesar de la doble oportunidad que le da el Legislador para impugnarlas, dentro del término de treinta y quince días no lo hace.

Por lo que toca al tercer párrafo, vemos que la ley no se considera consentida tácitamente, si establece algún recurso ordinario mediante el cual pueda ser modificado, revocado o nulificado el acto de autoridad, y el gobernado lo hace valer; por lo tanto si será procedente el juicio de amparo interpuesto contra la resolución que se emita en el recurso establecido por la ley, sin que la autoridad pueda decretar la improcedencia por una supuesta manifestación de consentimiento tácito.

El maestro Alberto del Castillo del Valle<sup>26</sup> nos dice que todo gobernado que se vea agraviado por una ley autoaplicativa, tiene la oportunidad de impugnarla por vía del amparo en 3 momentos distintos según lo establecido por la propia Ley de Amparo:

<sup>26</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., p. 149.

El primero es dentro de los treinta días siguientes a aquél en que entre en vigor y causa agravios o perjuicio al gobernado, según lo establecido en el artículo 22 de la ley que se comenta.

El segundo, y si no se ha impugnado dentro del término establecido en el párrafo anterior, dentro de los quince días siguientes al primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso; con fundamento en el artículo 21 de la Ley de la materia.

Y el tercero, si la ley inconstitucional establece algún recurso ordinario mediante el cual pueda ser modificado, nulificado o revocado el acto de aplicación de la misma y el gobernado lo hace valer, entonces podrá atacar la ley únicamente si interpone el amparo dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se le notifique la resolución recaída al recurso; siempre y cuando dicha resolución cause un agravio al gobernado.

*"Art. 74.- Procede el sobreseimiento:*

...

*"III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior.*

En primer lugar podemos señalar que el sobreseimiento es la institución jurídica por medio de la cual se pone fin a un juicio en este caso es el amparo, sin que la autoridad jurisdiccional competente decida sobre la controversia constitucional; es decir, el juez competente para conocer del amparo va a terminarlo o darlo por terminado sin entrar al estudio del fondo del problema que se plantea y sin que la resolución que emita haga una declaración sobre la constitucionalidad o no del acto que se combate.

Ahora en segundo lugar, y por lo que toca a la fracción III del artículo que se comenta, debemos mencionar que el sobreseimiento es procedente cuando aparece o sobreviene durante el desarrollo del juicio alguna causal de improcedencia.

Siguiendo con el estudio de la causal de sobreseimiento que se comenta, debemos recordar que al mismo lo constituyen la aparición y superveniencia de alguna causal de improcedencia; señalando que la aparición es anterior a la presentación de la demanda de amparo, y la superveniencia es posterior a la presentación de la misma; por lo tanto, las instituciones jurídicas que se comentan son diferentes; ya que toda causal de improcedencia genera el sobreseimiento, porque al emitirse el acuerdo que la declare, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición de la demanda; y no todo sobreseimiento se debe a una causal de improcedencia, ya que hay más causales de improcedencia que de sobreseimiento.

Continuando con el tema que aquí se expone, el maestro Alberto del Castillo del Valle<sup>27</sup>, nos dice que las únicas causas de improcedencia que pueden dar lugar al sobreseimiento, en lo que respecta a la que aquí se comenta, son las establecidas en las fracciones III a VI y de la IX a la XVII, todas del artículo 73 y de los cuales ya hemos estudiado las que tienen relación con el amparo contra leyes.

Pasando al estudio del artículo 76 de la Ley de Amparo, vemos que éste es la base legal del principio del amparo, denominado "de la relatividad de las sentencias". En este principio podemos ver que los efectos de la sentencia emitida por el juez competente

<sup>27</sup> Idem. , p. 16'.

para conocer del amparo, sólo van a recaer en la esfera de derechos del gobernado que haya combatido el acto de autoridad, sin que los mismos puedan beneficiar o afectar a otros gobernados que no impugnen el mismo acto; es decir, los efectos de la sentencia son personales y no generales.

Asimismo este precepto, al igual que la fracción II del artículo 107 de la Constitución, como ya lo he mencionado consagran el principio de la relatividad de las sentencias, en el cual se ha consagrado la fórmula sacramental del ilustre Mariano Otero quien fue el creador del juicio de amparo; sin quitarle el mérito de precursor al también ilustre Manuel Crescencio Rejón, tema del cual he Tratado en el primer capítulo de este trabajo de investigación.

Siguiendo con la exposición de los preceptos de la Ley de la materia, que tienen relación con el amparo contra leyes, toca el estudio al artículo 76 bis, en el que también se encuentra consagrado uno de los principios que rigen al amparo, y al cual se le ha dado el nombre "de la suplencia de la queja".

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

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

En el presente artículo, encontramos que el juez de amparo, tiene la obligación de suplir las deficiencias que se encuentre dentro de la propia demanda, en beneficio del quejoso.

El maestro Alberto del Castillo<sup>28</sup>, nos indica, que con la suplencia que aquí se otorga se resta fuerza al principio de la relatividad de las sentencias; cuando se combate una ley que ha sido declarada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia como inconstitucional; de lo cual, estamos de acuerdo, ya que las sentencias que han formado la jurisprudencia, se han dictado con carácter personal; es decir, cuando se dictaron únicamente declararon la ley como inconstitucional en beneficio del quejoso que solicitó la protección de la Justicia Federal y no para la totalidad de los gobernados; y por lo tanto, una vez que se han reunido las cinco sentencias en el mismo sentido y formado la jurisprudencia, ésta declara a la ley que se combate como inconstitucional para la generalidad de los gobernados, cuando se trate de suplir las deficiencias del escrito de demanda en beneficio del quejoso, haciendo a un lado el principio de que las sentencias que se dictan en amparo son de carácter personal y no general.

Asimismo este artículo se encuentra relacionado con el propio artículo quince<sup>6</sup> de la ley que se comenta, ya que en el caso de que el quejoso impugne leyes declaradas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia como inconstitucionales, éste goza de ciertos privilegios, como lo es en primer lugar lo relativo al término para la rendición del informe justificado, lo cual se reduce a 3 días improrrogables; y en segundo lugar lo relativo a la celebración de la audiencia constitucional, la cual se señalará dentro de los 10 días siguientes al de la admisión de la demanda.

<sup>28</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., p. 172.

*“Art. 77.- Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:*

...

*“II. Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.*

Este precepto al igual que anteriores también consagra un principio de los que rigen al juicio de amparo, al cual se ha llamado “Principio de Congruencia”, que consiste en que las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben resolver las pretensiones deducidas y probadas por las partes, así como contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; los fundamentos legales en que se apoyan para sobreseer en el juicio, o bien para declarar o no la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto a actos que se reclaman de la responsable; y los puntos resolutivos en los que se deba de terminar concretando, con claridad y precisión el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue la protección de la Justicia Federal<sup>29</sup>.

Ahora, por lo que toca a la fracción II del artículo en comento, la sentencia que emita el juez de amparo debe contener los fundamentos legales en que se apoye para declarar a una ley como inconstitucional, los cuales en este caso deben ser el precepto o preceptos constitucionales, contra los cuales se promulgue la ley que se combate, por causar agravios al Governado por el sólo hecho de entrar en vigor o a partir de su primer acto de aplicación en perjuicio.

El párrafo 2 del artículo 78, nos dice que *“en las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad.*

En este artículo encontramos el “principio de limitación de pruebas”; por virtud del cual el acto reclamado debe apreciarse, al momento de dictar sentencia, tal y como fue probado ante la autoridad responsable.

En realidad este precepto pretende indicar la imposibilidad que tiene el juez de amparo de admitir las pruebas que tengan por objeto demostrar el acto reclamado, las cuales pudieran y debieron ser ofrecidas y desahogadas ante la responsable. Tratándose del amparo contra leyes, deben admitirse todas aquellas pruebas que pretendan demostrar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado; que en este caso es la ley que se combate, de acuerdo a quien las ofrezca, responsable o quejoso, sin que con dichas pruebas se pretenda modificar al propio acto.

En el artículo 84 de la ley en comento, se otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, en la audiencia constitucional, cuando: *“Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlas inconstitucionales, leyes Federales o locales, Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y Reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en*

<sup>29</sup> POLO BERNAL, Efraín. Op. cit., p. 92.

*la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.*

La competencia que se otorga al Máximo Tribunal de la Nación en este precepto, obedece a la importancia de los actos reclamados; tratándose en esta hipótesis de leyes, contra las cuales es la encargada de resolver si violan o no el texto de la Carta Magna. Procurando con lo anterior mantener el orden constitucional, para que se pueda hablar de la presencia y subsistencia de un estado de derecho, el cual es el marco de actuaciones de todas las autoridades Estatales en relación a los gobernados. Debido a la competencia que se ha otorgado a la Corte, para resolver en segunda instancia los juicios de amparo contra leyes, se ha querido sostener entonces que dicho Tribunal es meramente constitucional<sup>30</sup>.

El artículo 87 establece que *"las autoridades responsables sólo podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se haya reclamado; pero tratándose de amparos contra leyes, los titulares de los órganos de Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esta ley, podrán interponer, en todo caso, tal recurso.*

De lo anterior se desprende que ninguna autoridad puede interponer el recurso de revisión contra la sentencia de amparo, cuando sus actos no hayan sido declarados inconstitucionales; entendiéndose como actos a las leyes.

De lo anterior se nota claramente que existe una excepción en favor de las autoridades que han promulgado la ley que ha sido declarada como inconstitucional en la sentencia emitida por el juez de amparo, y contra la cual se puede interponer en todo caso el multitudinario recurso de revisión.

De acuerdo al párrafo anterior podemos pensar que el Legislador ha otorgado esta excepción a favor de la autoridad que ha promulgado la ley que se combate, porque probablemente se imaginó que una ley que ha pasado por su proceso de creación; esto es, desde que ha sido iniciativa, discutida, aprobada, promulgada y publicada; podía llegar a ser considerada como contraria a la Carta Magna y por lo tanto causaría un perjuicio al gobernado quien inmediatamente trataría de combatirla; pienso que esa es la razón de que la responsable encargada de promulgar a la ley que ha sido declarada inconstitucional, si pueda interponer el recurso de revisión contra la sentencia emitida por el juez que así la ha declarado, y por lo tanto, buscando mediante este recurso que la ley subsista y entonces sea declarada constitucional.

Ahora, el artículo 88 en su segundo párrafo, expone que *"si el recurso de revisión se intenta contra resolución pronunciada en amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, el recurrente deberá transcribir, textualmente, en su escrito, la parte de la sentencia que contiene una calificación de inconstitucionalidad de la ley o establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución.*

La razón del párrafo anterior obedece a que la Suprema Corte debe determinar cual es el sentido del precepto constitucional que haya sido interpretado directamente por el Tribunal Colegiado de Circuito y mediante el cual se haya declarado constitucional o inconstitucional a la ley que se combate. Así entonces, sin la transcripción

<sup>30</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., p. 196.

de la sentencia mencionada en el párrafo que antecede no se le dará entrada al recurso de revisión, debiendo entender que la transcripción es la parte relativa a la declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley, la cual ha sido emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito y que ahora se combate en segunda instancia o revisión ante el Máximo Tribunal Federal.

Por otra parte, en el párrafo cuarto del artículo 89, que ahora se comenta, encontramos que cuando la revisión se interponga contra sentencias emitidas por el Tribunal Colegiado de Circuito, en materia de amparo, éste tiene la obligación de remitir el expediente original a la Corte, señalando claramente si existe la interpretación directa de un precepto constitucional o la declaratoria de constitucionalidad de la ley que se combate por el quejoso, en la sentencia mencionada.

Siguiendo con el análisis de los preceptos de la Ley de Amparo; toca el estudio al párrafo cuarto del artículo noventa, en el que vemos que se establece una multa de treinta a ciento ochenta días de salario, al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, que interpongan el recurso de revisión en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito, que no contenga la decisión sobre la constitucionalidad de una ley, y que por lo mismo es desechada por la Suprema Corte de Justicia, ya sea por conducto de su Presidente, del Pleno o de la Sala correspondiente.

Asimismo, lo que se pretende por conducto del precepto en comento, es dar al juicio de garantías su calidad de juicio trascendente, y no de que se le vea como un recurso más en beneficio del gobernado que sufre un agravio en su esfera de derechos por conducto del acto de autoridad. Así también lo que se busca es la reducción de juicios de amparo que se interponen sin razón y que por lo tanto entorpecen la solución de los que verdaderamente sí tienen una trascendencia importante por resolver.

El artículo 93 de la ley que se comenta, expone que *"cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia únicamente resolverá sobre la constitucionalidad de la ley. Tratado Internacional o Reglamento impugnados, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, en los términos del artículo 83, fracción V de esta ley.*

En efecto, la Corte es la competente para resolver el recurso de revisión que se interponga en contra de sentencias emitidas por el Tribunal Colegiado de Circuito cuando éste decida sobre la constitucionalidad de la ley que se impugna por parte del quejoso cuando considere que el acto de autoridad, materia del recurso interpuesto, es violatorio de garantías. Así entonces, la sentencia que emita el Máximo Tribunal en el multitudinario recurso, planteado con fundamento en la fracción V del artículo 83, sólo versará por lo que hace a decidir si la ley es o no violatoria de las garantías individuales, sin estudiar las cuestiones de legalidad, las cuales son del conocimiento exclusivo del Tribunal Colegiado de Circuito, el cual conoció del propio amparo en primera instancia.

Ahora, si la resolución que emita la Corte en el recurso de revisión, es en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de la ley, entonces los efectos del amparo serán en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del acto de aplicación de la ley. Tratado Internacional o Reglamento en que se baso la responsable, ya que la violación de garantías Individuales es obvia al aplicarse la ley que se ha impugnado por ser contraria al texto de la propia Constitución.

En el artículo 114, el Legislador ha dejado establecido el supuesto en que se puede solicitar la protección de la Justicia Federal ante el juez de Distrito; por lo que se refiere a nuestro tema podemos interponer el amparo indirecto en la hipótesis; correspondiente a la fracción I del propio artículo en comento y que a la letra dice:

*"I. Contra leyes Federales o locales, Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, Reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados u otros Reglamentos, Decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.*

Por lo que respecta a la I fracción, podemos ver que el gobernado puede solicitar la protección de la Justicia Federal cuando una ley, ya sea heteroaplicativa o autoaplicativa, le cause un perjuicio; esto es, el juez de Distrito; en caso de que proceda, va a otorgar el amparo al quejoso que impugne la ley que por su sola entrada en vigor o a partir de su primer acto de aplicación, le cause un agravio.

Debemos recordar que la sentencia que emita el juez de Distrito en la que declare como inconstitucional a la ley que se combatió, no será de carácter general sino personal; es decir, sólo se dejará sin efectos a la ley impugnada para el quejoso que haya interpuesto el juicio de amparo. Asimismo, como sabemos, el gobernado tiene dos momentos para impugnar una ley: el primero, dentro del término de quince días y cuando a partir del primer acto de aplicación de la misma le cause un perjuicio al gobernado; y el segundo, dentro del término de treinta días y cuando la ley le cause un perjuicio por su sola entrada en vigor.

Por otra parte que el artículo 116 nos expone los requisitos que debe cumplir la demanda de amparo para que sea procedente sin ningún problema; dentro de este precepto encontramos dos requisitos o hipótesis que debe llevar nuestro escrito inicial de demanda, cuando el acto a impugnar se trate de una ley que se considera es contraria a la Constitución. Dichas hipótesis son las siguientes:

*"Art. 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:*

...

*"III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;*

*"IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación.*

Como sabemos la autoridad responsable es la parte demandada en el juicio de garantías; partiendo de este punto, la ley ordena al quejoso, o establece como requisito esencial del escrito inicial de demanda, que señale a esta parte, para que el juzgador la pueda emplazar a juicio a exponer sus derechos y a defender el acto que de ella se reclama por considerarse contrario a la Constitución. En la demanda de amparo, el quejoso debe mencionar a todas y cada una de las autoridades que tengan relación con el acto que de

ellas se reclama; sin que sea necesario interponer tantas demandas como responsables existan, así como tampoco será necesario establecer el domicilio de éstas, ya que los Jueces de amparo tienen conocimiento exacto del mismo.

Por lo que toca al amparo contra leyes, el requisito aquí estudiado quedará cumplido cuando el quejoso atribuya al órgano legislativo correspondiente el acto de emisión de la ley que se combate, su promulgación al titular del poder Ejecutivo Federal o Local, según el caso, y su refrendo a las autoridades que hayan firmado la ley para darle vigencia. Es necesario que el quejoso señale con que carácter atribuye los actos reclamados a cada autoridad, para que pueda ser rendido el informe justificado de cada una de ellas apegado a derecho, ya que de otra forma el juez de amparo no podrá especificar si los actos que se impugnan son o no contrarios a la Constitución.

La segunda hipótesis contenida en la fracción IV del precepto en comento, nos menciona como requisito, el de expresar la ley o acto que de cada autoridad se reclame, lo cual ha quedado establecido en el párrafo anterior de este comentario. Otro requisito es el de la protesta legal, la cual debe hacerse por parte del quejoso, absteniéndose de manifestar actos o hechos falsos que atribuya a la responsable, los cuales deben quedar expuestos claramente y en forma cronológica en lo que conocemos como capítulo de hechos.

En el tercer párrafo del artículo 149, encontramos un caso más que puede ser relacionado al amparo contra leyes, el cual establece: *"Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto."*

Como es sabido la responsable debe rendir su informe justificado dentro del término de cinco días, el cual puede ser ampliado por otros cinco si la importancia del asunto lo amerita; y en todo caso puede rendirlo hasta ocho días antes de la fecha en que deba de celebrarse la audiencia constitucional; si dicho informe no es rendido con la anticipación antes mencionada, para que pueda conocerlo el quejoso, la audiencia puede ser diferida o suspendida por el juez de Distrito.

En efecto si la responsable no rinde su informe justificado entonces se presumen ciertos los actos que de ella se reclaman y por lo tanto el quejoso tiene la obligación de probar la inconstitucionalidad del acto reclamado ante la autoridad que conozca del amparo.

Este precepto es importante, ya que algunas veces las responsables no rinden su informe, pensando en que la audiencia constitucional será diferida, y por lo tanto dejan en notoria desventaja al quejoso; pero si éste acude a la audiencia referida y solicita su celebración, cuando previamente ha ofrecido las pruebas que pretenden comprobar la inconstitucionalidad de los actos que se combaten, dicha audiencia se llevará a cabo y en ella se dictará la sentencia por medio de la cual se conceda al quejoso el amparo de la Justicia Federal en contra de los actos declarados inconstitucionales.

Por otro lado, el artículo 156 de la Ley de Amparo se encuentra relacionado con la fracción I del artículo 76 bis, el cual ha sido estudiado dentro de este capítulo; asimismo, encontramos que el término para que la responsable rinda su informe justificado

es reducido a 3 días y diez días para la celebración de la audiencia constitucional, cuando el quejoso impugne leyes que han sido declaradas como inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por el Máximo Tribunal Federal.

El primer párrafo del artículo 157 establece que: *"Los Jueces de Distrito cuidarán de que los juicios de amparo no queden paralizados, especialmente cuando se alegue por los quejosos la aplicación por las autoridades de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia, salvo los casos en que esta ley disponga expresamente lo contrario.*

Después de que se ha realizado la transcripción del párrafo anterior, podemos ver que existe una conexión con el artículo 156, el cual se encuentra relacionado a su vez con el artículo 76 bis de la ley que se comenta; dicho enlace consiste en que ambos preceptos (156 y 157) pretenden que la tramitación del juicio de amparo contra leyes que han sido declaradas como inconstitucionales por la jurisprudencia establecida por el Máximo Tribunal de la Nación, sea completa y expedida. De lo anterior se puede sostener que el amparo contra leyes nunca podrá ser sobreadido por inactividad procesal, ya que los Jueces de Distrito tienen la misión de vigilar la tramitación del procedimiento con sus etapas y términos respectivos; de ahí que no se pueda cumplir con lo establecido en la fracción V del artículo 74, de la misma ley.

El artículo 158 establece la procedencia del juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, contra los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, y las cuales hayan sido emitidas por Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. Ahora por lo que toca al amparo contra leyes, el tercer párrafo del presente artículo establece que: *"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, Tratados Internacionales o Reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.*

El párrafo que anteriormente ha sido transcrito, debe ser relacionado con la fracción IV del artículo 114 de la misma Ley de Amparo; la cual, da procedencia al amparo indirecto *"contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.* Ahora en el párrafo en comento, se establece que la impugnación de actos dentro del juicio que no sean de imposible reparación para el quejoso, se hará en amparo uni-instancial ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocer el asunto planteado.

Para concluir con el presente artículo podemos afirmar, que la relación existente entre ambos preceptos de la Ley de Amparo consiste, en que regulan la procedencia del amparo indirecto o directo, según sea el caso; contra los actos que tengan o no una ejecución que sea de imposible reparación en la esfera jurídica del quejoso.

Dentro del artículo 166 encontramos los requisitos que debe contener el escrito inicial de demanda de amparo directo; dicho precepto también se encuentra relacionado con el artículo 116 de la misma ley, el cual a diferencia del primero, es interpuesto ante el juez de Distrito competente para conocer del amparo indirecto; señalando asimismo, los requisitos que debe contener la demanda interpuesta ante dicho juez.

Por lo que se refiere a nuestro tema, encontramos que en su fracción IV señala: *"Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el Tratado o el Reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el Tratado o el Reglamento, y la calificación de éste por el Tribunal de Amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.*

Cuando se tramita un juicio y se aplica una ley que el agraviado considera inconstitucional, el acto que deriva de esa aplicación, debe ser señalado en los conceptos de violación, sin que señale directamente a la ley como acto reclamado; ya que como es sabido los Tribunales Colegiados de Circuito carecen de competencia para conocer del amparo contra leyes, pues tal procedimiento se tramita en amparo biinstancial de acuerdo a lo establecido y estudiado en lo que respecta a la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo. Pero en lo que refiere al amparo directo, existe la autorización para impugnar a la ley a través de los conceptos de violación que pretendan demostrar su inconstitucionalidad, dentro de la demanda de garantías que se interpone en contra de la sentencia definitiva.

Ahora la ley sostiene que la calificación de constitucionalidad se hará en el capítulo de considerandos; dentro de la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo. Si la declaratoria fuere de inconstitucionalidad, ésta provocará la nulificación del acto reclamado en la demanda, por estar fundado en una ley inconstitucional.

Con lo anterior hemos concluido el estudio relativo a los preceptos de la Ley de Amparo, que tienen relación con el amparo contra leyes; pero no sin antes señalar que pueden y de hecho existen más supuestos que tienen cierta relación con nuestro tema, en los cuales no menciona directamente a las leyes, sino que las menciona como actos; y por lo tanto partiendo de la hipótesis de que las leyes son actos del Poder Ejecutivo y Legislativo, entonces tendríamos que estudiar toda la Ley de Amparo, de lo cual haríamos una Ley de Amparo comentada, lo que no es realmente el supuesto de esta investigación y nos llevaría mucho más tiempo.

### **2.1.3.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Al igual que en los puntos que anteceden a éste ahora estudiaremos los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que regulan al amparo contra leyes; ley que como sabemos, tiene vigencia actualmente la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1995, entrando en vigor el día siguiente de su publicación, y por lo tanto derogando a la publicada el 05 de enero de 1988.

Dentro de la ley en comento encontramos nuevas reformas que son trascendentes tanto para la regulación del juicio de garantías, como para las acciones de inconstitucionalidad; hipótesis de este trabajo de investigación, y dentro de las cuales se destacan entre otras: La integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia por once Ministros, de los cuales bastará la presencia de siete para que pueda funcionar y de ocho para tratar los asuntos relativos a los establecidos en las fracciones I, penúltimo párrafo y II, del artículo 105 de la Constitución; dentro de las cuales encontramos a las acciones de inconstitucionalidad; también establece que la propia Corte contará con dos Salas, las cuales se integrarán con cinco Ministros cada una, bastando la presencia de cuatro para

funcionar; deja establecido asimismo, que a partir de su entrada en vigor los días hábiles a que se refiere el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Amparo serán los señalados por ella en su artículo 163; y por último, establece que las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte, constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho Ministros.

Después de esta pequeña introducción ahora estudiaremos lo relativo a nuestro tema, iniciando con el artículo 10; el cual establece las atribuciones de la Suprema Corte para conocer de determinados asuntos funcionando en Pleno; de los cuales ya se ha realizado su estudio en el punto anterior de este capítulo, por estar relacionados con la Ley de Amparo; pero debemos dejar señaladas las fracciones relativas al amparo contra leyes, siendo las siguientes:

*"II.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de distrito o los Tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:*

*"a).- Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley Federal, local, del Distrito Federal, o un Tratado Internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Esta fracción se encuentra relacionada con la fracción I del artículo 84 de la Ley de Amparo; y como lo he mencionado, esta competencia que se da a la Corte es debido a la trascendencia del acto de autoridad que dio origen al juicio de amparo, como lo es una ley, la cual ha causado al quejoso un agravio personal y directo, por lo que ahora la combat, en primera instancia ante el juez de Distrito y en segunda instancia, por medio del recurso de revisión cuando subsista la controversia sobre la constitucionalidad del acto reclamado, ante la Suprema Corte de Justicia.

*"III.- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley Federal, local, del Distrito Federal o de un Tratado Internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.*

Asimismo esta fracción se encuentra relacionada con la fracción II del propio artículo 84 de la Ley de Amparo, la cual nos remite a la fracción V del artículo 83 de la misma ley. La competencia que aquí se otorga a la Corte es lógica, ya que es la facultada para conocer en última instancia del control constitucional de las leyes, siendo impugnadas como actos de mayor trascendencia; de ahí que se otorgue esta competencia a la Corte cuando funciona en Pleno y en la que únicamente decidirá en este supuesto de las cuestiones constitucionales.

Posteriormente vemos que en el artículo 51 se otorga competencia a los Jueces de Distrito en materia penal, para conocer del juicio de amparo que se promueva conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Carta Federal y demás disposiciones de observancia general en la misma materia.

El mencionado artículo 107 de la Carta Magna, en su fracción VII, dispone:

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

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

Como hemos visto, en la fracción antes transcrita se ratifica la competencia para conocer del juicio de amparo contra leyes en primera instancia al juez de Distrito que corresponda, siempre que se este dentro de los términos establecidos por los artículos 21 y 22 de la Ley de Amparo.

Asimismo en el artículo que se comenta de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se trata del supuesto en que procede el amparo contra leyes, en materia penal, de acuerdo a lo también establecido en la fracción I, del artículo 114 de la Ley de Amparo; es decir, se otorga competencia a los Jueces de Distrito para resolver los juicios de amparo que se interpongan contra leyes penales.

Ahora, en la fracción III del artículo 52 de la ley que se comenta, se otorga competencia a los Jueces de Distrito en materia administrativa para conocer de los amparos que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en la misma materia, siguiendo con lo establecido en la Ley de Amparo.

Igualmente, en los artículos 54 y 55 en su segunda fracción, se da competencia a los Jueces de Distrito para conocer de los amparos que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en las materias civil y del trabajo, respectivamente, y de conformidad con lo establecido por la Ley de Amparo.

Como podemos ver, los artículos antes mencionados de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la competencia de los Jueces de Distrito para conocer específicamente del amparo contra leyes, en las materias penal, administrativa, civil y del trabajo, sin importar si trata de leyes Federales o locales, ni tampoco la Suprema Corte ha formado jurisprudencia en el sentido declararlas constitucionales o inconstitucionales. Para terminar, debemos mencionar la intención del Legislador de no dejar sin regular alguno de los actos de autoridad que se identifican con una o unas leyes de las materias antes mencionadas.

Ahora por otro lado, en la fracción II, del artículo 21, de la ley en comento, se da competencia a las Salas de la Corte para conocer del recurso de revisión cuando subsista en él el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se impugnó un Reglamento Federal o local, por estimarlos directamente violatorios de algún precepto de la Carta Magna o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma.

Con lo anterior hemos terminado con el análisis de los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que expresamente regulan al amparo contra leyes, no sin dejar de mencionar que en más artículos se regula lo relativo al amparo en general, lo cual, si se analizarán haríamos una ley comentada en su totalidad, que como mencione en lo relativo a la Ley de Amparo nos llevaría mucho más tiempo y no sería tema de este trabajo de investigación.

## **2.2.- Acciones de Inconstitucionalidad.**

En esta parte del capítulo que se estudia, corresponde hacer el análisis de la legislación que actualmente regula a las acciones de inconstitucionalidad; tema que realmente es nuevo en nuestro país, y que por lo mismo se ha escrito y hablado muy poco.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó un Decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando entre otros y por lo que toca a nuestro tema, la reforma realizada a su artículo 105, estableciendo en su fracción II las acciones de inconstitucionalidad. Dicho artículo fue reglamentado mediante una iniciativa presentada por un grupo de Parlamentarios del Partido Acción Nacional ante el Senado, la cual pasó posteriormente a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la propia Cámara de Senadores, las cuales determinaron que se reglamentaran a las Fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, por lo que el día 11 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley encargada de reglamentar a las Controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, contenidas en las fracciones antes mencionadas.

Asimismo, el día 22 de agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformaban, adicionaban y derogaban diversos artículos constitucionales; entre los cuales, se reformó la fracción II, del artículo 105, otorgando, por lo tanto, competencia a la Corte para conocer de todo tipo de acciones de inconstitucionalidad; es decir, aún en materia electoral.

Por la expedición del anterior Decreto, tuvo que reformarse a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, lo cual sucedió mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de noviembre de 1996.

He afirmado que poco se ha escrito sobre las acciones de inconstitucionalidad, por lo que considero al ilustre jurista Juventino V. Castro<sup>31</sup>, como uno de los precursores en escribir y por lo mismo en dar una definición de nuestro tema, en su nuevo texto jurídico llamado "El artículo 105 constitucional", y la cual a la letra dice:

*"Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos*

<sup>31</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El artículo 105 constitucional, México, UNAM, 1996, pp. 195-196.

*minoritarios o por el Procurador General de la República, (en esta parte yo agregaría a los Partidos Políticos Nacionales y Estatales) en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un Tratado Internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o Tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.*

Nos continúa diciendo el maestro Juventino V. Castro que la acción de inconstitucionalidad se plantea en una controversia que se instaura sólo dentro de un juicio constitucional (lo cual es tema de este trabajo de investigación), para intentar invalidar una norma general (ley), por considerarla inconstitucional el accionante.

Debemos dejar planteado desde ahora y como lo veremos en el estudio que se haga de la Ley Reglamentaria, que esta acción no puede ser intentada por los particulares agravados por la norma general que aprecien contraria a la Constitución, ya que en éste supuesto se debería de interponer el amparo contra leyes; sino, por ciertos grupos parlamentarios minoritarios no inferiores del treinta y tres por ciento (órganos legislativos) de sus integrantes, o el Procurador General de la República y actualmente por los Partidos Políticos Nacionales y Estatales.

Siguiendo con nuestro tema y al igual que como lo exprese en lo relativo al amparo contra leyes, ahora analizaremos los preceptos que regulan a las acciones de inconstitucionalidad, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

#### **2.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Dentro de la Carta Federal encontramos que las acciones de inconstitucionalidad se están reguladas en la fracción II de su artículo 105, las cuales como ha quedado establecido, surgieron con las reformas a diferentes preceptos de la Constitución en diciembre de 1994, y que a la letra dice:

*"artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

...

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

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

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

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

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

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

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

*"f).- Los Partidos Políticos Nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales Federales o locales, y los Partidos Políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.*

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

*"Las leyes electorales Federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan aplicarse y durante el mismo podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

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

Como podemos ver las acciones de inconstitucionalidad proceden ante la Suprema Corte, en contra de normas generales que se estima son contrarias a la Constitución; y pueden ser ejercitadas dentro del término de treinta días naturales siguientes a la fecha en que son publicadas; por ciertos grupos minoritarios de los órganos Legislativos no inferiores al treinta y tres por ciento de sus integrantes, por el Procurador General de la República y por los Partidos Políticos Nacionales.

En las acciones de inconstitucionalidad, la sentencia que emita la Corte en la que declare la invalidez de la norma general que se combate, si es de efectos generales, a diferencia del amparo contra leyes, en el que la sentencia emitida por el juzgador es de carácter personal y no general; dichas sentencias debe ser aprobadas por lo menos por ocho votos de los once Ministros que integran el Pleno de la Corte.

### **2.2.2. - Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.**

Ahora nos toca hacer el estudio de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, que como ya he mencionado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 11 de mayo de 1995, entrando en vigor treinta días después, teniendo su primer reforma mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996.

La ley que aquí se estudia, consta de 73 artículos y esta dividida en 3 partes; correspondiendo la primera a las Disposiciones Generales, la segunda a las Controversias constitucionales y la tercera a las acciones de inconstitucionalidad, las cuales son materia de estudio en este trabajo de investigación, y que encontramos reguladas del artículo 59 al 73 de la ley que se comenta.

De esta manera tenemos que en el artículo 59 se establece que: *"En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."*

En primer lugar tenemos que este artículo nos reenvía a las disposiciones que son aplicadas a las controversias constitucionales, en todo aquello que no esté previsto en el Título correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, encontramos que a lo que nos puede remitir el artículo que se comenta; al Título II, es al estudio de la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 11, párrafo III; a las causales de improcedencia de la acción, en el artículo 19; a las causales de sobreseimiento de la acción, en las fracciones II y III, del artículo 20; al proceso, en el artículo 24; al desechamiento del escrito inicial, en el artículo 25; a lo relativo a la conexidad de acciones, Controversias y amparos, en los artículos 37 y 38; a lo relativo a las sentencias, en los artículos 41, 43, 44 y 45; y a lo relativo al recurso de reclamación, establecido en el artículo 51.

Por otra parte, encontramos que en el artículo 60 se establece el plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción, partiendo del día siguiente en que la norma que se debate sea publicada en el medio de información oficial. Aquí podemos ver claramente, que el presente artículo deriva de lo establecido en el párrafo II, fracción II, del artículo 105 de la Carta Magna, el cual establece el plazo de referencia.

En el artículo 61, establece los requisitos que debe contener la demanda en la que se ejercite la acción de inconstitucionalidad, siendo los siguientes:

1.- Nombres y firmas de los promoventes. Se entiende que es un requisito indispensable y que la demanda debe llevar las firmas de los integrantes del treinta y tres por ciento de la minoría de los órganos Legislativos que impugnan la norma general.

2.- Los órganos Legislativos y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma general que se impugna. Es lo que en la demanda de amparo se señala como autoridad responsable.

3.- La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó. Recordemos que las acciones de inconstitucionalidad sólo proceden en contra de

normas generales que se estima son contrarias a la Constitución, de ahí que sea un requisito indispensable del escrito inicial de demanda. También se debe señalar el medio oficial en que se publicó la norma general que se impugna, ya que puede ser un Diario, un Periódico o una Gaceta, según el lugar en que tenga que regir la norma.

4.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados. Se deben dejar establecidos claramente los preceptos de la Constitución contra los cuales se ha promulgado la norma general.

5.- Los conceptos de invalidez. Se debe exponer claramente el porqué se promueve ante la Suprema Corte, para que ésta declare la invalidez de la norma contraria a la Constitución. Son lo que en el amparo se conoce con el nombre de conceptos de violación.

Posteriormente en el artículo 62 se establece que en los casos previstos en los incisos a), b), d) y e), de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la demanda en que se ejercite la acción debe estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano Legislativo que impugna la norma. En éste caso vemos claramente que excluye al Procurador General de la República y a los Partidos Políticos Nacionales por razones obvias y establece la firma, que como ha quedado establecido, es un requisito indispensable del escrito inicial de demanda.

Al igual que como sucede en el amparo en las acciones también se deben designar representantes comunes, siendo un mínimo de dos, ya que como sabemos es procedente la acción cuando es interpuesta por el treinta y tres por ciento de los integrantes de un órgano Legislativo; asimismo los representantes podrán acreditar delegados para que sigan todas y cada una de las etapas del procedimiento, esto es obvio, ya que no imaginó a un Diputado o Senador ingresando una promoción en la oficialía de la Corte.

En el artículo 64 se indica el caso del desechamiento del escrito inicial de demanda cuando sea obscuro o irregular; si es el caso, el juzgador, al igual que en el amparo, prevendrá al demandante para que haga las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de 5 días, con excepción de las acciones en contra de leyes electorales, en las cuales este plazo se reduce a 3 días.

Asimismo, una vez que se le da curso a la acción, se pide un informe a los órganos Legislativo que emitió la norma y Ejecutivo que la promulgó, durante el plazo de quince y 6 días, este último, en el supuesto de leyes electorales, en el que sostengan la validez de la norma que se impugna a la improcedencia de la acción. Cabe mencionar que la admisión de la acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma general que se impugna; ésto es obvio, ya que la sentencia que emita la Corte, en la que se declare a la norma como inconstitucional es de carácter general y no personal, y por lo tanto la suspensión se daría hasta que la sentencia se emita en ese sentido.

En el artículo 65 se faculta al Ministro Instructor para poder aplicar las causales de improcedencia o sobreseimiento establecidas en los artículos 19 y 20 de la ley en comento, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, cuando después de haber examinado el escrito inicial de demanda encuentre algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

En el artículo 66 se establece que: *"Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el Ministro Instructor le dará vista*

*con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.*

En este artículo 67 se establece que después de presentados los informes, el Ministro Instructor que conozca de la acción, pondrá los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de 5 días formulen alegatos, reduciéndose el plazo anterior, a 2 días, en el supuesto de leyes electorales.

Por otro lado en el artículo 68 el Legislador ha establecido que: *"Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro Instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que ha su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.*

*"Cuando una acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro Instructor podrá solicitar opinión a la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

Por lo que toca a los dos artículos anteriores, vemos que el Legislador ha confirmado la expeditéz y la concentración de este procedimiento, planteado mediante el ejercicio una acción de inconstitucionalidad; ya que por ejemplo, se presenten o no los informes a que se refiere el artículo 64 de la ley que se comenta, dentro del plazo establecido para ello, el Ministro pedirá a las partes que formulen alegatos dentro del plazo de 5 y 2 días, pudiendo solicitar al mismo tiempo los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del problema, es aquí donde se da la expeditéz del proceso, para resolver inmediatamente y en el menor tiempo posible si la norma general que se impugna es o no contraria a la Constitución.

Por otra parte en el artículo 69 se regula lo relativo a la acumulación y conexidad de dos o más acciones de inconstitucionalidad o entre las mismas, las controversias constitucionales y los juicios de amparo, según el caso.

El Maestro Juventino V. Castro<sup>32</sup> nos explica en lo que toca al artículo que se comenta, que claramente se pone de manifiesto que en defensa de la Carta Magna existen 3 acciones procesales para asegurar sus propósitos: el amparo, las Controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; las cuales se ejercitan por los gobernados cuando se violan sus garantías individuales; por Entidades, Poderes u Organos Federados, por las minorías Legislativas, el Procurador General de la República y los Partidos Políticos Nacionales respectivamente.

Es de lo anterior que se plantea la posibilidad de que en un sólo negocio pudieran hacerse planteamientos similares, que si no se programan debidamente se corre el riesgo de que se emitan resoluciones contrarias, o al menos incongruentes.

Por otro lado, en el artículo 70 el Legislador ha dejado claramente establecido que el recurso de reclamación procede únicamente en contra de los autos del Ministro Instructor en los que decreta la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

Lo anterior es obvio, ya que como sabemos las acciones de inconstitucionalidad se resuelven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia y sus resoluciones no admiten recurso alguno. En el supuesto de que se interponga el recurso de

<sup>32</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., pp. 218-219

reclamación en contra de los autos mencionados, se deberá de hacer ante el Presidente de la Corte dentro del plazo de 5 y 3 días, este último plazo en el supuesto de leyes electorales, expresando agravios y acompañando pruebas.

Por último dentro del capítulo III del título relativo a las acciones de inconstitucionalidad encontramos los artículos 71, 72 y 73 los cuales corresponden a las sentencias que sean emitidas por la Corte, y en las que declaren la validez o no de la norma general impugnada.

Dentro de estos artículos encontramos que la Corte debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial de demanda; ésto lo debe hacer para corregir de oficio los defectos en que incurrir el actor al plantear su demanda, respecto a las disposiciones de la Constitución que se violan, y las cuales son completadas por el juzgador, de tal forma que son mejoradas por la Corte y se da por entendido que la precisión fue hecha por el propio demandante.

Asimismo, nos dice la ley que se comenta, que las resoluciones emitidas por la Corte sólo podrán declarar la invalidez de la norma que se ha combatido cuando sean aprobadas por lo menos por ocho votos de los once Ministros que forman el Pleno de la propia Corte de Justicia, y las que no sean aprobadas en ese sentido se desestimarán y ordenará su archivo. Esto es obvio, ya que así lo establece la propia Constitución Federal en el último párrafo de la fracción II de su artículo 105.

Es así como se termina el comentario a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, que a pesar de que es muy pequeña es por lo mismo interesante, ya que como se ha podido observar cuenta con algunas similitudes y diferencias con el amparo contra leyes, las cuales serán estudiadas en los siguientes capítulos de este trabajo de investigación.

Por ahora pasaremos a analizar al igual que en el amparo contra leyes, a los artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que regulan a las acciones de inconstitucionalidad.

### **2.2.3.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establece las disposiciones relativas a las acciones de inconstitucionalidad, es la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1995; y de la cual se ha realizado el comentario introductorio en párrafos anteriores, específicamente en el tema relativo a la ley que se comenta y al amparo contra leyes.

Así tenemos que la ley que aquí se comenta reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad específicamente en 3 preceptos, los cuales, establecen lo siguiente:

*"Artículo 4.- El Pleno se compondrá de once Ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho Ministros.*

*"Artículo 7.- Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes.*

*"Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:*

*"I.- De las Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En el artículo 4 que se ha transcrito podemos observar que la regla general para que funcione el Pleno de la Corte es con la presencia de siete Ministros, siendo la excepción lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad, en las que se necesita de la presencia de ocho.

Por otro lado en el artículo 7 se establece la regla general de que las resoluciones de la Corte funcionando en Pleno se tomarán por mayoría o unanimidad, siendo la excepción lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad, en las que se necesitará una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes.

Como se ve claramente en los dos preceptos anteriores, se necesita un mínimo de ocho votos o Ministros que forman el Pleno de la Suprema Corte, para que ésta trate lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad, facultad que le ha sido atribuida en el último párrafo de la fracción II, del artículo 105 constitucional, y ratificada en los dos preceptos de la ley en comentario.

Por otro lado, en la fracción I del artículo 10 que se ha transcrito, se ratifica la facultad atribuida a la Corte funcionando en Pleno para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, la cual es señalada en el artículo 105 de la Constitución, lo anterior pienso que es por la importancia del asunto que se plantea, y en el que se trata de impugnar una norma de carácter general que se estima, por una minoría de un órgano Legislativo que no está de acuerdo con la mayoría, es contraria al Pacto Federal.

Con lo anterior, terminamos el análisis de los preceptos de la multitudinaria ley que regulan a las acciones de inconstitucionalidad, observando claramente que únicamente se ratifica la competencia de la Corte, que previamente ha sido señalada en el artículo 105 de la Carta Magna.

### **CAPITULO 3: SIMILITUDES ENTRE EL AMPARO CONTRA LEYES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Ahora, en el presente capítulo nos ocuparemos de estudiar las similitudes que existen entre los dos procesos constitucionales que son tema de la investigación que aquí se realiza, por un lado el amparo contra leyes y por otro las acciones de inconstitucionalidad. Dichas similitudes existen notablemente, ya que sobresalen al momento de leer cada una de las leyes que reglamentan a los procesos de referencia, y que si bien es cierto no son muchas, tampoco son escasas; pero eso sí, son muy importantes, ya que en ambos procesos lo que se pretende es conseguir la anulación de una ley que se estima es contraria a la Constitución.

Pues bien, pasemos al estudio concreto de las similitudes que existen en los procesos de referencia, las cuales resultan muy importantes y apasionantes por la forma establecida en cada uno de los procesos para tratar de impugnar a las leyes que se consideran son contrarias a la Carta Magna.

#### **3.1.- Autoridades responsables.**

Con el presente punto debemos iniciar estableciendo el significado de "autoridad responsable", el cual ha sido definido por varios autores y por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia".

En primer lugar el maestro Arellano García<sup>33</sup> nos dice que la palabra "autoridad" proviene del sustantivo latino "autoritas", que significa carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento; potestad o facultad. Por otro lado menciona que la palabra "responsable" proviene del latín "responsum", lo cual, es un adjetivo que alude al sujeto obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.

Por lo tanto y desde el punto de vista del significado gramatical antes mencionado, la "autoridad responsable" es una persona revestida de poder o facultad para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar Justicia, y la cual está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona.

Por otro lado el maestro Arturo González Cosío<sup>34</sup> nos dice que puede ser considerado como "autoridad responsable", a todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público con carácter soberano.

Asimismo, encontramos que en el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>35</sup> a la "autoridad responsable" se le define como a la persona u organismo que legalmente o de hecho dispone de la fuerza pública para imponer sus determinaciones y que afecta a través de un acto o una disposición legislativa la esfera jurídica de los gobernados.

<sup>33</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit., pp. 473-474.

<sup>34</sup> GONZALEZ COSIO, Arturo. Op. cit., p. 77

<sup>35</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo A-CH, México, Ed. Porrúa, 7Ed., 1994, p. 288

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución también nos da un concepto de "autoridad responsable" en su artículo 11, el cual a la letra dice:

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

Así también la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en la que ha definido a la "autoridad responsable" para los efectos del amparo, de la siguiente manera:

**"AUTORIDADES. QUIENES SON.-** El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen<sup>36</sup>."

**"AUTORIDADES RESPONSABLES.-** Lo son no solamente la autoridad superior, que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo<sup>37</sup>."

Siguiendo con nuestro estudio podemos mencionar que la primer similitud que existe entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, es lo relativo a la "autoridad responsable", de la cual, se reclama la inconstitucionalidad de la ley que se combate.

Ahora en la fracción III, del artículo 116 de la Ley de Amparo, se establece como requisito de la demanda el expresar la autoridad o autoridades responsables; debiendo el quejoso asimismo, de señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes. Y por otro lado en la fracción II, del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se establece como requisito de la demanda el mencionar a los órganos Legislativo y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma general que se impugna.

Por otro lado el maestro Horacio Aguilar Alvarez<sup>38</sup> nos dice que en lo relativo al amparo contra leyes debemos señalar a las autoridades que intervienen en el proceso de creación de la ley que se combate, siendo en primer lugar el órgano Legislativo, sea Federal o local, cuya finalidad y de acuerdo a su naturaleza, es la de producir leyes; y en segundo lugar, debemos señalar al órgano Ejecutivo que promulgó y ordenó la publicación de la norma, el cual en lo que toca a la Federación es el Presidente de la República y en los Estados es el gobernador; gozando el titular del Ejecutivo Federal del derecho de veto, en relación con las leyes y Decretos que le envíe el Congreso de la Unión.

Asimismo, el maestro Juventino V. Castro y Castro<sup>39</sup> en su libro llamado "El artículo 105 constitucional", y por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad, nos dice, que es correcta la disposición del artículo 61 de la Ley Reglamentaria del precepto constitucional arriba mencionado, en el que señala como autoridades a la que emite y

<sup>36</sup> Apéndice 1975, Pleno y Salas, Tesis 53, p. 98.

<sup>37</sup> *Idem.*, Tesis 54, p.98.

<sup>38</sup> AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio. El amparo contra leyes, México, Ed. Trillas, 19noventa, p. 141.

<sup>39</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 278.

promulga la norma general, siendo en este caso y al igual que en el amparo contra leyes, los órganos Ejecutivo y Legislativos encargados de la creación de la ley que se combate por estimarse contraria a la Constitución.

De todo lo anterior se ve claramente la similitud que existe entre los dos procesos constitucionales que existen para tratar de impugnar leyes que se estiman son contrarias a nuestra Carta Magna; que no es otra sino la mención de la "autoridad responsable" en el escrito inicial de demanda, que si bien es cierto, la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad no hace mención de "autoridad responsable", como es el caso de la Ley de Amparo, si hace mención de los órganos Legislativo y Ejecutivo que son los responsables de emitir y promulgar las leyes en nuestro país, y que al final participan como responsables de emitir las mismas.

Por último podemos señalar que la definición de "autoridad responsable", de las antes mencionadas que más se comparte o es adecuada para ambos procesos constitucionales, es la que nos da el artículo 11 de la Ley de Amparo, ya que en su contenido se establece como "autoridad responsable" a la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, siendo en este caso los órganos Legislativo y Ejecutivo, o quien la aplica en perjuicio del gobernado.

### 3.2.- El escrito inicial de demanda.

Otra similitud que existe entre los dos procesos constitucionales que aquí se estudian, es lo relativo al "escrito inicial de demanda", que como sabemos y por regla general en nuestro país siempre debe adoptar la forma escrita.

Por lo que toca al amparo contra leyes, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales establece en sus artículos 116 y 166 los requisitos que se deben expresar en la demanda de amparo indirecto y directo, respectivamente; por otro lado, en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional se establecen los requisitos que debe contener la demanda por la que se ejercite la acción de inconstitucionalidad, que como veremos a continuación tienen similitud con los establecidos en la Ley de Amparo.

a) Nombre del promovente: En lo relativo a este primer punto, la Ley de Amparo en la fracción I, del artículo 116, establece lo siguiente:

*"Art. 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:*

*"I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre.*

Y por otro lado, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, establece en la fracción I, del artículo 61, lo siguiente:

*"Art. 61.- La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:*

*"I.- Los nombres y firmas de los promoventes.*

Como se puede ver claramente, la similitud que existe entre los dos procesos constitucionales es que la demanda debe llevar el nombre o nombres de las personas que ejercitan la acción de inconstitucionalidad o el del gobernado que solicita la protección de la Justicia Federal.

Este requisito es lógico y necesario, ya que es menester saber quién es el que promueve; asimismo, por lo que toca al amparo contra leyes, en este requisito encontramos que la mención del nombre del quejoso está vinculado con el principio de "instancia de parte agraviada", que como sabemos sostiene que el amparo debe ser promovido por un particular o gobernado que haya resentido un agravio personal y directo en su esfera de derechos<sup>40</sup>.

Ahora, en lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad, el maestro Juventino V. Castro<sup>41</sup>, nos dice que el nombre es un requisito indispensable que se debe señalar, en la demanda en que se ejercita la acción, lo cual es ratificado en el artículo 62 de la ley que reglamenta este proceso constitucional, en el que se establece que *"la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."*

b) Tercero perjudicado o interesado:

En la fracción II, del artículo 116 y 166 de la Ley de Amparo se establece como requisito el *"nombre y domicilio del tercero perjudicado"*; requisito que no se establece para las acciones de inconstitucionalidad, pero que sin embargo pienso que si se debería de señalar, por los comentarios siguientes:

En primer lugar el tercero perjudicado para el amparo, es la persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y por lo tanto interés en que subsista el acto que se impugna<sup>42</sup>.

Por otro lado el juzgador de amparo que recibió la demanda podrá ordenar el emplazamiento del sujeto que fue beneficiado por la responsable al momento de emitir y/o ejecutar el acto que combate el quejoso, el cual no es sino el tercero perjudicado, y lo cual hace para no dejarlo en estado de indefensión.

Asimismo, debemos señalar que por lo que respecta al amparo contra leyes, la figura del tercero perjudicado no siempre existe; es decir, es difícil que en la práctica, tratándose de este proceso constitucional, se pueda señalar a determinada persona como tal, pero que sin embargo es un requisito que debe ser señalado en el escrito inicial de demanda. Sirve de apoyo a lo anterior, las siguientes tesis de jurisprudencia:

"TERCERO PERJUDICADO, EN AMPARO CONTRA UNA LEY.- Conforme al artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o Decretos compete al ciudadano Presidente de la República, a los Diputados o Senadores, al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, y si bien los particulares, en uso del derecho de petición consagrado por el artículo 8o., pueden presentar sugerencias para que sean expedidas las leyes o Decretos y crear en su favor situaciones jurídicas concretas, que les

<sup>40</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., p. 252.

<sup>41</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 277.

<sup>42</sup> DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, México, Ed. Porrúa, 19 Ed., 1993, p. 471.

interese defender en el juicio de garantías, el poder público no puede admitir la intromisión de los particulares en el ejercicio de las facultades que tiene asignadas legalmente, y aquel interés se substituye, una vez expedida la ley o Decreto respectivo, por el que tiene el órgano que legalmente lo dictó, desapareciendo el interés del particular, que pudo ser inspirador de la ley o Decretos reclamados; pero que no tiene el carácter de tercero perjudicado en el amparo que se promueva contra los propios Decretos o ley."

Queja en amparo administrativo 224/35.- La Alpina, S.A. y otras.- 21 de octubre de 1935.- Unanimidad de 4 votos. T. XLVI, pág. quince93.

"TERCERO PERJUDICADO, EN AMPARO PEDIDO CONTRA UNA LEY.- De conformidad con el artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o Decretos, compete al ciudadano Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados; y si bien los particulares pueden presentar sugerencias para que sean expedidas las leyes o Decretos, y crear en su favor situaciones jurídicas concretas y determinadas, que les interesa defender en el juicio de amparo, interés que ha querido proteger la Ley Reglamentaria del juicio de garantías, en la fracción VI del artículo 11 (actualmente 5o.- III-c)) disponiendo que serán considerados como terceros perjudicados, las personas que hayan gestionado el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de las judiciales, también el poder público no puede admitir la intromisión de los particulares en el ejercicio de las facultades que tiene asignadas y, además, aquel interés se substituye, una vez expedida la ley o Decreto respectivo, por el que tiene el órgano que legalmente la dictó y, por tanto, no debe tenerse como tercero perjudicado en un amparo que se endereza contra una ley o Decreto, a la persona o personas que hicieron gestiones para la expedición de aquellos."

Queja en amparo administrativo 57/35 - Rivas Emilio y coagraviado.- 10 de septiembre de 1935.- Unanimidad de 4 votos. T. XLV, pág. 4720.

En lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, la ley que las reglamenta, en su artículo 61 no establece como requisito de la demanda el que se mencione al tercero perjudicado, pero el que pienso que si existe, por que podrian suponerse como tales a la mayoría Legislativa que sí aprobó la norma general, y de la que no acordó la minoría del treinta y tres por ciento que la combate por estimarla inconstitucional.

De lo anterior es que pienso que si existe tercero perjudicado o interesado en las acciones de inconstitucionalidad, y por lo tanto hay similitud entre éstas y el amparo contra leyes.

c) Responsable:

Por lo que respecta a la autoridad responsable, ha quedado establecida la similitud que existe entre ambos procesos constitucionales en párrafos anteriores; que si bien es cierto, la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad no señala como requisito de la demanda el establecer a la autoridad responsable, como lo hace claramente la Ley de Amparo, si se debe señalar a "los órganos Legislativos y Ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general que se impugna" por una minoría del treinta y tres por ciento de los mismos órganos, que no están de acuerdo con la mayoría restante en la creación de la norma que se combate por estimarse que es contraria al Código Supremo; por lo tanto esa mayoría restante actúa como responsable de emitir dicha norma.

**d) ley o norma que se combate:**

Esta similitud existe claramente en los requisitos que para la demanda señalan las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales de referencia, ya que en ambos casos se combaten leyes que se estima son contrarias a la Constitución, y que al prevalecer causarían un perjuicio en la esfera de derechos de los gobernados.

Debemos recordar que los gobernados y tratándose de amparos contra leyes, pueden impugnar a las mismas dentro del término establecido en el artículo 21 de la Ley de la materia, que es de quince días; o bien, dentro del término de treinta días señalado en la fracción I, del artículo 22 del mismo ordenamiento jurídico. Términos que son aplicados, el primero para las leyes heteroaplicativas y el segundo para las leyes autoaplicativas, conceptos que han sido definidos en párrafos anteriores.

Ahora por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad debemos señalar que el plazo para ejercerlas es de treinta días naturales, los cuales, se deben contar no a partir de la vigencia de la norma, sino, a partir del día siguiente a la fecha en que sea publicada en el correspondiente medio oficial.

Esta diferencia que existe entre los dos procesos constitucionales de referencia, en cuanto al cómputo de los plazos para interponer la demanda respectiva, serán analizadas posteriormente.

**e) Preceptos constitucionales violados:**

Esta similitud al igual que la anterior existe claramente entre ambos procesos, ya que en el escrito inicial de demanda se deben expresar los preceptos constitucionales que se violaron al emitir la ley; tal mención se necesita para que el juzgador se encuentre en la posibilidad de determinar si efectivamente se cometió o no la violación constitucional por parte de la autoridad que aplicó o emitió y promulgó dicha ley.

No obstante de ser un requisito legal que debe constar tanto en la demanda de amparo como en la que se ejerce la acción de inconstitucionalidad, el juzgador debe suplir la deficiencia del error, lo cual equivale a la corrección de la mención de los preceptos constitucionales que han sido inobservados o violados por las responsables al aplicar o crear leyes.

El maestro Juventino V. Castro<sup>43</sup> en su libro llamado "El artículo 105 constitucional", nos dice que el pedimento de invalidación de una norma general consiste en la afirmación y posterior aprobación de que la norma que se impugna contradice a la Carta Magna. Es una contradicción entre esa norma y un precepto concreto de la Constitución Federal, que para encarar la litis es necesario mencionar en la demanda sin ninguna duda.

**f) Conceptos de violación:**

Otra de las similitudes que existe entre ambos procesos es la relativa a los conceptos de violación, tal y como se conocen en el amparo contra leyes, siendo su equivalente en las acciones de inconstitucionalidad los conceptos de invalidez, los cuales se desdoblán en las razones y fundamentos jurídicos en que se apoya la demanda; es decir, los

<sup>43</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 279.

demandantes deben exponer con claridad el porqué convocan al órgano jurisdiccional competente para que éste se pronuncie en un sentido o en otro.

Mediante estos razonamientos lógico jurídicos el demandante tiende a acreditar la violación constitucional a cargo de la autoridad que aplicó o emitió una ley, por lo que la formulación clara y precisa de tales conceptos, motivará que el juzgador, si procede, otorgue lo solicitado en el libelo inicial.

Los conceptos de invalidez o de violación son un silogismo jurídico, ya que constan de una premisa mayor, constituida por la garantía individual o precepto constitucional violado; una premisa menor, que está comprendida por el acto de autoridad (ley inconstitucional); y por una conclusión, la que será en el sentido de indicar porqué motivo el acto que se combate debe ser nulificado por el órgano jurisdiccional competente al momento de resolver.

### **3.3.- Las prevenciones, cuando el escrito de demanda es obscuro o irregular.**

Otra de las similitudes que encontramos en las leyes que reglamentan al amparo y a las acciones de inconstitucionalidad, es la relativa a las prevenciones cuando el escrito de demanda es obscuro o irregular; lo cual, se encuentra regulado en los artículos 146 y 178 y, 64, respectivamente.

Por lo que toca al amparo contra leyes, el maestro Efraín Polo Bernal<sup>44</sup> nos dice que se mandará aclarar la demanda cuando no hay una causa notoria de improcedencia, no reúne los requisitos que señala la ley en sus artículos 116 y 166, o no se exhibieron con ella las copias necesarias para darle curso a la misma.

El juez de amparo previene al quejoso para que dentro del término de 3 días, tratándose de amparo indirecto (art. 146), o 5 días, tratándose de amparo directo (art. 178), aclare la demanda, expresando en el auto que dicte, las irregularidades o deficiencias que debe subsanar.

Cabe señalar que el auto que dicta el juez de amparo es denominado "auto de aclaración", en el que se expresan, como lo he mencionado, las deficiencias o irregularidades que el quejoso debe corregir o subsanar; la consecuencia de no hacerlo es grave, ya que si no se cumple con dicha prevención dentro de los términos antes señalados, el juez considera a la demanda como no interpuesta cuando el acto reclamado sólo afecte derechos patrimoniales del quejoso.

El maestro Arturo González Cosío<sup>45</sup> nos explica que esta prevención opera, incluso, en los casos excepcionales de suplencia de la deficiencia de la queja, ya que al ejercer los órganos jurisdiccionales esa facultad al momento de dictar su sentencia puede perfeccionar, completar o aclarar la formulación de los conceptos de violación; pero sin alterar ningún otro aspecto de la demanda que debe ser presentada en forma.

<sup>44</sup> POLO BERNAL, Efraín. Op. cit., p. 199.

<sup>45</sup> GONZALEZ COSIO, Arturo. Op. cit., p. 193-194.

Ahora por lo que toca a las acciones inconstitucionalidad, en el artículo 64 de la ley que las reglamenta se menciona que *"iniciando el procedimiento, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro Instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días"*, siendo la excepción lo relativo a las leyes electorales, en las que dicho término se reduce a 3 días.

De todo lo anterior se ve claramente la similitud que existe entre las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales de referencia; la cual, consiste como ha quedado establecido, en prevenir al quejoso o demandante, dentro del término de 3 o 5 días, según el caso, para que subsane las irregularidades del escrito inicial de demanda, cuando éste no cumpla con los requisitos señalados en la mismas leyes.

### **3.4.- Plazos para su interposición.**

Otra similitud que existe entre las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales que aquí se estudian, es la relativa a la existencia de plazos para interponer el escrito inicial de demanda; los cuales, y como sabemos, son diferentes tanto para el amparo contra leyes como para las acciones de inconstitucionalidad, diferencias que estudiaremos en el capítulo siguiente.

Por ahora, y después de haber citado la similitud que existe entre los procesos de referencia, veamos algunas definiciones que se le han otorgado a la palabra "plazo o término".

El maestro Rafael de Pina<sup>46</sup> nos dice que el "plazo" es el espacio de tiempo que generalmente se fija para la ejecución de actos procesales unilaterales, es decir, para las actividades de las partes fuera de las vistas. Se dice que es un acontecimiento futuro pero cierto cuya realización determina la efectividad o la extinción de los efectos de un acto jurídico.

Asimismo, nos dice que la palabra plazo se considera como sinónimo de término, siendo éste el momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos.

El diccionario de la lengua española nos dice que la palabra "término" proviene del latín "terminuus" que significa: tiempo determinado, debiendo entenderse por esta expresión un lapso sujeto a un fin, es decir, que acaba llegado determinado momento.

Por otro lado en el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>47</sup> se ha definido al "plazo" como un acontecimiento futuro de realización cierta al que está sujeta la eficacia o extinción de una obligación.

Ahora, el maestro Burgoa<sup>48</sup> nos explica que la palabra "término" denota diversos significados, la cual generalmente se relaciona con el fin, conclusión o

<sup>46</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit., p. 408 y 471.

<sup>47</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Tomo P-Z Op. cit, pp. 2426-2427.

<sup>48</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*, México, Ed. Porrúa, 32a. Ed., 1995, p. 419.

consumación de algo; asimismo, nos dice que la idea de "término procesal" tiene una naturaleza esencialmente cronológica, pudiéndose concebir como el momento o punto de finalización de un lapso, de un intervalo o de un período.

Como podemos ver, todas las definiciones anteriores llegan a lo mismo, a enunciar al "plazo o término" como el lapso durante el cual se puede ejercitar una acción o un derecho ante una autoridad; lo cual, como sabemos y ha quedado establecido, es diferencia de los procesos constitucionales que se estudian, tal y como lo veremos más adelante; lo que nos interesa por ahora es dejar establecido lo que se entiende por el "plazo o término" durante el cual podemos, como gobernados, impugnar leyes que se estima son contrarias a la Constitución y que si son aplicadas o entran en vigor causarían un agravio en nuestra esfera de derechos; asimismo, dentro de un determinado plazo las minorías de los órganos Legislativos, el Procurador General de la República o los Partidos Políticos pueden impugnar las leyes que estiman son contrarias a la Carta Magna.

Finalmente podemos indicar que tanto en el amparo contra leyes como en las acciones de inconstitucionalidad los "plazos o términos" son fatales y que excepcionalmente son prorrogables; asimismo, por regla general sólo corren en los días hábiles, los cuales han sido establecidos en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### 3.5.- El informe que rindan las autoridades.

Otra similitud que encontramos en las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales que se estudian, es la relativa a la obligación por parte de las responsables de rendir un informe, exponiendo las razones y fundamentos legales tendientes a sostener la validez o constitucionalidad de la ley que se impugna o la improcedencia del juicio de amparo o de la acción de inconstitucionalidad, según sea el caso.

En primer lugar y por lo que toca al amparo contra leyes, podemos ver que en los artículos 147 y 131 de la Ley de la materia, se establece la obligación por parte de la responsable de rendir sus respectivos informes, los cuales son llamados "justificado y previo", respectivamente; asimismo, fijando el plazo dentro del cual deben ser rendidos.

En segundo lugar y en relación a las acciones de inconstitucionalidad, en la ley que las reglamenta, específicamente en su artículo 64, se establece la obligación por parte de los órganos Legislativos y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma, de rendir su informe, igualmente dentro de determinado plazo.

Como sabemos, "informar" quiere decir el dar a conocer a una persona, institución o autoridad, lo concerniente a un asunto; y eso, es lo que tiene que hacer la responsable ante el juzgador, al rendir su informe, sea en relación al amparo contra leyes o en relación a las acciones de inconstitucionalidad, sosteniendo en ambos casos la constitucionalidad de la ley que se combate.

Cabe mencionar que dichos informes deben ser rendidos por todas las autoridades involucradas en el caso concreto; es decir, no se debe rendir un sólo informe

---

por asunto, sino que se deben rendir tantos informes como autoridades responsables existan o sean señaladas por la parte actora.

En relación al amparo contra leyes podemos señalar que el informe justificado es aquél que el juzgador pide a la autoridad responsable en el auto admisorio de la demanda; el cual, no es otra cosa, que el escrito de contestación a la demanda de amparo, en lo relativo a las imputaciones que se hacen a la autoridad responsable por haber dictado o ejecutado el acto reclamado por el quejoso, siendo en este caso una ley que se estima es contraria a la Constitución. Asimismo, el informe previo es aquél que el juzgador pide a la responsable en el auto en que admite el incidente de suspensión.

Por último, podemos mencionar que las diferencias existentes entre ambos procesos constitucionales, en relación a los informes, las estudiaremos en el capítulo siguiente.

### **3.6.- Causas de improcedencia.**

Al igual que en la Ley de Amparo, en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, el Legislador a establecido las causales de improcedencia tanto del juicio de amparo como de las acciones de inconstitucionalidad; específicamente, en el capítulo VIII, artículo 73 y en el capítulo III, artículo 19, respectivamente.

Cuando entramos al estudio de las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales de referencia, nos damos cuenta de que las causales de improcedencia en ellas establecidas son similares, en los siguientes supuestos:

a).- En primer lugar se ha establecido la improcedencia de ambos procesos en contra de las decisiones o actos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; siendo ésto obvio, ya que como nos explica el maestro Burgoa<sup>47</sup> y como sabemos, ésta es el Máximo Tribunal de la Nación, el que conoce en primera y única instancia de las acciones de inconstitucionalidad y en última instancia o en revisión de los juicios de amparo; por tal motivo no se le podría otorgar competencia a un órgano judicial inferior para controlar los actos de su superior, tampoco podría serlo un órgano del orden común, el cual carece de competencia para conocer de ambos procesos; y mucho menos, un órgano no judicial, debido a que se desnaturalizaría completamente la índole de ambos procesos de preservación constitucional, máxime que la Corte es el intérprete de nuestra Constitución, cuya tutela, es el objeto primordial del juicio de amparo y de las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, debemos señalar que a pesar de que está clara la similitud entre ambos procesos constitucionales, es difícil que esta causal de improcedencia se actualice en las acciones de inconstitucionalidad; porque obviamente resultaría improcedente una acción de este tipo que se intentara en cualquier otro órgano jurisdiccional Federal, Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados o Unitarios de Circuito.

b).- En segundo lugar, encontramos otra similitud en las leyes que reglamentan ambos procesos, siendo la relativa a la improcedencia en contra de leyes o

<sup>47</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 450.

actos que sean materia de un juicio pendiente de resolución; o mejor dicho por causa de litispendencia.

La litispendencia es un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales son los mismos. En materia procesal común, esta figura generalmente provoca la acumulación de los juicios respectivos para ser resueltos en una sola sentencia, situación que no sucede respecto de las acciones de inconstitucionalidad y del amparo contra leyes, sino la improcedencia del juicio o acción posteriormente promovido, atendiendo ésto y desde luego a razones de economía procesal.

El maestro Burgoa<sup>50</sup> nos explica que tratándose del amparo contra leyes la litispendencia tiene una importante variante, en el sentido de que sólo genera la improcedencia del segundo juicio en que se haya atacado la misma ley, si los actos concretos de aplicación impugnados son también los mismos; es decir, una ley puede ser reclamada en diversos juicios de amparo, sin que en éstos surja la causal de improcedencia fundada en la litispendencia, si los actos de aplicación respectivos, en perjuicio del mismo quejoso, son diversos.

Por último debemos señalar que para el supuesto de que no se produzca la identidad de elementos, previamente establecidos en las leyes que reglamentan ambos procesos constitucionales, estaremos en presencia de amparos o acciones procedentes, y nos encontraríamos entonces con problemas de acumulación o conexidad, previamente establecidas en los artículos 69 y 57 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad y de la Ley de Amparo, respectivamente.

c).- Otra similitud que existe en ambas leyes, es la relativa a la improcedencia del amparo o de la acción, cuando no son interpuestas dentro de los términos o plazos que las propias leyes establecen, computándose dichos plazos en días hábiles; los cuales, como hemos visto, para el amparo contra leyes son de quince o treinta días y para las acciones de inconstitucionalidad son de treinta días; existiendo diferencia en su cómputo, situación que más adelante analizaremos.

El jurista Juventino V. Castro<sup>51</sup>, en su libro dedicado al estudio del artículo 105 constitucional, nos dice que en lo que respecta a la similitud que aquí se analiza, a varios estudiosos del derecho constitucional les causa malestar, ya que es la natural previsión de la extemporaneidad, porque se sujeta a la constitucionalidad a una mera cuestión de temporalidad o de impugnación oportuna; situación que no comparto con esos constitucionalistas molestos, ya que se puede ver que han olvidado el principio que menciona "primero en tiempo, primero en derecho", y tal parece que no entienden que los términos en derecho son fatales y que por lo tanto lo que buscan o pretenden es tener la puerta abierta para poder impugnar una ley inconstitucional después de que se les ha cumplido el plazo, ésto por olvidados o por irresponsables de su tarea de abogados.

e).- Ambas leyes reglamentarias de los procesos de referencia, han establecido la improcedencia de éstos, cuando han cesado los efectos de la ley o acto que se impugna.

<sup>50</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., pp. 456-457.

<sup>51</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 269.

La cesación de los efectos de las leyes o actos que se impugnan, traen como consecuencia la inexistencia de una cuestión planteada; por lo tanto, la acción o amparo interpuesto por considerarse procedente, deviene improcedente, presentándose entonces la figura jurídica del sobreseimiento.

Con los anteriores comentarios, es como terminamos con el tema relativo a la improcedencia, tanto del amparo contra leyes como de las acciones de inconstitucionalidad, en cuanto a las similitudes que sobre el tema existen en las leyes que reglamentan ambos procesos.

### **3.7.- Causas de sobreseimiento.**

Siguendo con el estudio de las similitudes que existen entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, ahora toca lo relativo al sobreseimiento; el cual, se encuentra establecido en los artículos 74 y 20 de las de las leyes que reglamentan a los procesos arriba mencionados, respectivamente.

Como sabemos el sobreseimiento es un acto procesal proveniente de las autoridades jurisdiccionales que concluye definitivamente una instancia, efectuándose esta terminación sin haber llegado al estudio del fondo del asunto, que en el caso del amparo contra leyes y de las acciones de inconstitucionalidad es la constitucionalidad o no de la ley que se combate.

Ahora analizaremos las fracciones de los artículos anteriormente citados y que en relación a nuestro tema tienen similitud unas con otras.

a).- La primera es aquella en la que se establece que el sobreseimiento procede cuando durante el juicio aparece o sobreviene alguna causal de improcedencia a que se refieren los artículos 73 y 19 de la Ley de Amparo y de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, respectivamente.

En esta causal de sobreseimiento vemos que a éste lo constituye la aparición de una causa de improcedencia; es decir, la causa de referencia es anterior a la presentación de la demanda. Pero también puede estar constituido por la superveniencia de una causal de improcedencia; la cual se presenta posterior a la fecha en que se inició el juicio de amparo contra leyes o en que se ejercitó la acción de inconstitucionalidad.

La improcedencia comprobada obliga al sobreseimiento, pero no todo sobreseimiento se origina en la improcedencia de la acción.

b).- En segundo lugar tenemos que el sobreseimiento procede cuando de las constancias de autos aparece claramente demostrado que no existe la norma o acto que se impugna, por estimarse inconstitucional.

Como podemos ver, claramente debe proceder el sobreseimiento, ya que si no existe la norma o ley que se impugna por estimarse inconstitucional no hay posibilidad de juicio; por lo tanto, antes de provocar la acción de los órganos Jurisdiccionales competentes para resolver sobre la cuestión planteada, primero hay que dilucidar si existe o no dicha norma o ley.

De las anteriores similitudes que existen entre las leyes que reglamentan a los procesos que son objeto de estudio, podemos decir, que entre ambas existe una variante medía, la cual consiste en que, en el primero de los supuestos planteados, los actos que se combaten sí existen, independientemente de que aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia; y en el segundo supuesto el análisis que se deba de hacer sobre la constitucionalidad o no de la cuestión planteada, es jurídicamente imposible por su falta de existencia.

Por último y tratándose del amparo contra leyes podemos mencionar que en el artículo 155 de la ley que lo reglamenta, se establece que en el audiencia constitucional el juez de Distrito recibirá las pruebas de las partes, con las cuales, el quejoso deberá de acreditar primeramente la existencia de la ley o acto que se impugna por estimarse inconstitucional; la falta de esta acreditación dará motivo a una sentencia de sobreseimiento de tal juicio.

### **3.8.- Cuando existe litisconsorcio.**

La figura jurídica del litisconsorcio ha sido definido como: el caso de pluralidad de partes, caracterizado por la presencia en el proceso de varias personas que litigan conjuntamente en defensa de un interés común, derivado de la existencia de un derecho de esta índole o de derechos distintos, pero entre los cuales existe una determinada relación, siendo susceptibles de correr la misma suerte<sup>32</sup>.

Asimismo, el litisconsorcio ha sido regulado por el Legislador en la Ley de Amparo y en la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, al establecer en el artículo 20 de la primera lo siguiente:

*"Artículo 20.- Cuando en un juicio de amparo la demanda se interponga por dos o más personas, deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas.*

*"Si no hacen la designación, el juez mandará prevenirlas desde el primer auto para que designen tal representación dentro del término de 3 días; y si no lo hicieron, designará con tal carácter a cualquiera de los interesados.*

Por otro lado la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, respecto del litisconsorcio, ha establecido en el párrafo 2, del artículo 62, lo siguiente:

*"Artículo 62.- ...*

*"La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aún después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio.*

---

<sup>32</sup> DE PÍNA VARA, Rafael. Op. cit., p. 362.

Como podemos ver, ambas leyes prevén el caso en que la demanda de amparo o en la que se ejercite la acción es presentada por dos o más personas, las cuales estarán obligadas a nombrar un representante común, elegido de entre ellas mismas. La omisión de designar a tal representante motiva a un requerimiento por parte de la autoridad jurisdiccional competente, quien designará en último de los casos con tal carácter a cualquiera de los interesados.

La designación de los representantes comunes es lógica, ya que en lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad (como hemos visto) son interpuestas, en algunos supuestos, por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos Legislativos que combaten la norma o ley que estiman contraria a la Constitución; por lo tanto, algunas veces sería más el número de firmas de los actores que el contenido de la promoción.

Por último podemos mencionar que la representación común a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Amparo debe ser admitida tácita o expresamente por el juzgador para que pueda surtir efectos legales, lo anterior en atención a que tal representación se asemeja a un mandatario con facultades de representación de los demás quejosos, como si se tratará de su propio derecho; tal y como lo dispone la tesis jurisprudencial número VIII. 20. 10K, de la octava época, que a continuación se transcribe:

**"REPRESENTANTE COMUN. SU DESIGNACION DEBE SER RECONOCIDA POR EL JUZGADOR PARA QUE PUEDA SURTIR EFECTOS.-** El artículo 20 de la Ley de Amparo determina que cuando la demanda de garantías se interponga por dos o más personas (litis consorcio activa), deberán designar un representante común; sin embargo, tal representación debe admitirse tácita o expresamente por el juez de Distrito para que pueda surtir efectos legales, ello atendiendo a que la representación común se asemeja a un mandatario con facultades de representación de los demás quejosos como si se tratará de su propio derecho; por tanto, es necesario el reconocimiento judicial para que el propuesto pueda reputarse legalmente como representante común. Aceptar lo contrario, esto es, que baste la nominación por parte de la quejosa, sin la admisión judicial, sería tanto como desconocer al juez su calidad de director del proceso. Lo anterior no implica que el juzgador pueda dejar de acordar o de reconocer esa propuesta, ya por omisión o en forma caprichosa, pero cuando tal ocurra, dicha abstención debe ser superada con la insistencia del interesado o impugnar la resolución correspondiente oportuna y adecuadamente a través del recurso legal que proceda."

### **3.9.- Las pruebas.**

Otra similitud que existe entre las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales de referencia, es la relativa a la regulación de las pruebas que pueden ser ofrecidas tanto por la parte actora como por la parte demandada y con las cuales se pretende demostrar la existencia del acto reclamado o sostener su constitucionalidad y por lo mismo su validez; debemos señalar que dicha similitud no es característica especial del amparo contra leyes y de las acciones de inconstitucionalidad, ya que se presenta en todo proceso o juicio en que exista un conflicto de intereses, en el que las pruebas son utilizadas por el juzgador para llegar a la verdad absoluta del asunto planteado.

<sup>51</sup> TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Semanario Judicial de la Federación, 8a. Época, tomo X-Septiembre. Tesis VIII. 20.10K, p.355.

El ofrecimiento de pruebas es un derecho procesal que se da en favor de todo sujeto que intervenga en un juicio con calidad de parte, con las cuales se pretende fortalecer las afirmaciones verdaderas en el escrito de demanda, para que el juzgador se allegue de mayores datos y tenga más bases para dictar la sentencia que en derecho proceda; debemos mencionar que las pruebas son ofrecidas dentro del período que para tal efecto indica el propio juzgador, con base en la ley entendiendo por período probatorio: el momento en que las partes tienen la obligación de acreditar, a través de diversas probanzas, que la razón les asiste en ese juicio.

Todo lo anterior se corrobora en el párrafo primero, del artículo 79, del Código Federal de Procedimientos Civiles; el cual, como norma supletoria de los procesos constitucionales de referencia, dispone:

*"Artículo 79.- Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquiera persona, sea parte o tercero, y de cualquiera cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.*

Ahora, como lo he mencionado, tanto la Ley de Amparo como la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad regulan a las pruebas que pueden ser ofrecidas en ambos procesos; siendo toda clase, excepto las de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho, tal y como lo disponen el artículo del quince al 15 de la primer ley, arriba señalada y del 29 al 35, 62 y 68 de la segunda; disponiendo asimismo el Código Federal de Procedimientos Civiles para el caso, lo siguiente:

*"Artículo 93.- La ley reconoce como medios de prueba:*

- "I.- La confesión;*
- "II.- Los documentos públicos;*
- "III.- Los documentos privados;*
- "IV.- Los dictámenes periciales;*
- "V.- El reconocimiento o inspección judicial;*
- "VI.- Los testigos;*
- "VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y*
- "VIII.- Las presunciones.*

Como sabemos, el Código Federal de Procedimientos Civiles es utilizado como norma supletoria en caso de que no exista disposición expresa en las leyes que reglamentan a los procesos de referencia, por lo que las siguientes notas las dedicaremos al estudio de las pruebas que expresamente se encuentran reguladas por las leyes antes citadas, y que por regla general deben ofrecerse y rendirse en la audiencia de ley.

En primer lugar, tenemos la prueba "documental", la cual puede ser de índole pública o privada; siendo pública, la que está formada de documentos encomendados por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones; la calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes; en consecuencia, los documentos privados son aquéllos que no reúnen las condiciones o requisitos señalados para los documentos públicos.

Esta prueba documental es la excepción a la regla general antes mencionada, ya que ambas leyes reglamentarias de los procesos constitucionales en estudio, han establecido que ésta puede ser ofrecida antes y durante la audiencia.

Una prueba documental que no pueda ser exhibida por el quejoso o por quien ejercita la acción, por no tenerla, deberá de solicitarla a la autoridad responsable, quien esta obligada a proporcionarla oportunamente, en caso contrario se le requerirá. Si a pesar del requerimiento no expide las copias, el juzgador, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

En segundo lugar tenemos a la prueba "pericial y testimonial"; siendo la pericial aquella que tiene lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley. La testimonial es aquella en la que están obligados o declarar como testigos, todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar.

Tratándose del amparo contra leyes, estas pruebas deberán de anunciarse cinco días antes de que se celebre la audiencia constitucional; y para el caso de las acciones inconstitucionalidad deberán de anunciarse diez días antes, sin contar, en ambos casos, el día que se presentan y el de la audiencia.

El anunciante de estas pruebas debe exhibir original y una copia, para cada parte, de los interrogatorios, al tenor de los cuales deberán de contestar los testigos, y de los cuestionarios sobre los que deberá versar el dictamen de los peritos. En ambos procesos no se admiten más de 3 testigos por cada hecho a probar.

Al promoverse la prueba pericial, el juzgador designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia; siendo facultad de cada una de las partes, el designar un perito para que se asocie al nombrado por el juzgador; los peritos designados por el juzgador no tienen el carácter de tercero en discordia como sucede en los procesos ordinarios, ya que, como lo he mencionado, se pueden asociar con los peritos nombrados por las partes; asimismo los peritos no son recusables, pero el designado por el juzgador podrá solicitar quedar impedido para dictaminar, si se dan algunas de las causas que prevé tanto la Ley de Amparo como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El juzgador debe ordenar en el auto en que se tengan por ofrecidas las pruebas, que se distribuyan entre las partes, las copias de los cuestionarios periciales; tratándose de la prueba testimonial, las partes podrán formular repreguntas a los testigos, ya sea en forma escrita o verbal, durante la audiencia; asimismo, el juzgador ordenará notificar a los testigos para que comparezcan el día y hora señalado para la audiencia, siempre y cuando no vayan a ser presentados directamente por el oferente y su domicilio sea en el lugar de referencia del juzgador; para el caso de que radiquen en lugar distinto, el juzgador ordenará girar exhorto con los anexos necesarios para que se desahogue dicha probanza, haciendo del conocimiento a las partes del día y de la hora en que se llevará a cabo.

La tercer prueba que es regulada por las leyes antes mencionadas es la llamada de "inspección ocular o judicial", que consiste en aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos o especiales, mediante el empleo no sólo de la vista, sino también del oído, olfato, gusto, etc.; por parte de algún funcionario del juzgado o Tribunal.

Esta prueba debe ser ofrecida con la misma anticipación que la pericial y testimonial; asimismo, las partes pueden acudir a la diligencia en donde se practique, pero con la limitación de no intervenir en ningún momento; ya que el funcionario autorizado para realizarla, dará fe o hará constar en el Acta circunstanciada que se debe levantar de la diligencia, respecto de todo aquello que le conste a través de los sentidos.

La última prueba que se relaciona tanto con el amparo contra leyes como con las acciones de inconstitucionalidad son las llamadas "presunciones"; consistente en las deducciones del juzgador por razonamientos lógicos de las circunstancias probadas legalmente y de la naturaleza de los hechos que se controvierten, que implican indicios para motivar el sentido de su resolución y valorar todas las pruebas armónicamente en forma articulada, toda vez que es un proceso lógico, que consiste en pasar de un hecho conocido o probado a otro desconocido, teniendo el juzgador la facultad para apreciar de oficio todas aquellas presunciones que deriven de los hechos demostrados en autos, sin que sea necesario el previo ofrecimiento de esta prueba por alguna de las partes.

Existen dos tipos de pruebas presuncionales, la que deriva de la ley por mandato expreso del Legislador, que no admite prueba en contrario, llamada presunción legal; y la que realiza el juez, que si admite prueba en contrario, llamada presunción humana.

Tanto en la Ley de Amparo como en la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad se establece la hipótesis de la falta del informe con justificación o de la contestación de la demanda; por lo cual, se presume cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso o de quien ejercita la acción, la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad.

Cuando existe la hipótesis contraria a la anterior, es decir, cuando a la demanda, tanto de amparo como en la que se ejercita la acción, le sigue el respectivo informe o su contestación, se aplica el llamado principio de equidad en la carga de la prueba; correspondiendo está última tanto a la parte actora o a quien combate el acto, como a la autoridad responsable.

Por último señalaremos algunas tesis de jurisprudencia que se han sostenido, en relación a las pruebas:

**"PRUEBAS EN EL AMPARO.-** Sólo deben tomarse en consideración al fallar, aquellas, que tiendan a probar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama".

**"PRUEBAS EN EL AMPARO. OPORTUNIDAD PARA SU OFRECIMIENTO, ADMISION Y DESAHOGO.-** El artículo quince de la Ley de Amparo, dispone que las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio y la jurisprudencia número quince 13, publicada en la página 2407, de la Segunda Parte, del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-1988, bajo el RUBRO: "PRUEBAS EN EL AMPARO. OPORTUNIDAD PARA DESAHOGARLAS", ha interpretado tal regla en el sentido de que debe armonizarse con las disposiciones que regulan aquellas diligencias que no pueden realizarse en el lugar de la residencia del Tribunal.

<sup>54</sup> Tomo común, Quinta Época, Tesis 144, p. 265.

Consecuentemente, es en dicha audiencia en la que deben tener lugar el ofrecimiento, la admisión y desahogo de las pruebas, sin perjuicio de que si alguna probanza debeseahogarse en un lugar distinto, se suspenda la audiencia, se provea lo necesario para su recepción y hecho esto, se reanudaré. Si ante el anuncio de las pruebas a que se refiere el segundo párrafo del precepto en cita, el juez acuerda su admisión y manda recibirlas antes de la fecha señalada para la audiencia, infringe la regla de que se trata y le resta seguridad y firmeza al procedimiento<sup>35</sup>..”

**“PRUEBAS EXTEMPORANEAS, DEBEN TOMARSE EN CUENTA SI ES QUE ACREDITAN LA IMPROCEDENCIA DEL AMPARO.-** Aunque el artículo 155 de la Ley de Amparo ordena que abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden las pruebas y alegatos por escritos, y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público y que a continuación se dictará el fallo que correspondá, la infracción que pudiera producirse a tal precepto, por tomarse en cuenta en la resolución definitiva un documento recibido fuera de tiempo, no puede considerarse violatoria de garantías si es que él o los documentos que se le presenten concluido el periodo probatorio correspondiente, sirvieran para poner en conocimiento una causa de improcedencia, dado que en esta hipótesis es justificado atender a su contenido, de acuerdo con el artículo 74 fracción III de la invocada Ley Reglamentaria de los preceptos 103 y 107 del pacto Federal, que establece que aquél procede cuando durante el juicio apareciera o sobreviniese alguna causa de improcedencia, las que se rigen por disposiciones de orden público<sup>36</sup>..”

### **3.10.- Alegatos.**

En relación a los alegatos la Ley de Amparo ha establecido lo siguiente:

*“Artículo 155.- Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que correspondá.*

*“El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, asentándose en autos extractor de sus alegaciones, si lo solicitare.*

*“En los demás casos, las partes podrán alegar verbalmente, pero sin exigir que sus alegaciones se hagan constar en autos, y sin que los alegatos puedan exceder de media hora por cada parte, incluyendo las réplicas y contrarréplicas.*

Por otro lado la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 67 a establecido lo siguiente, respecto de los alegatos: *“Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 (los que deben rendir las autoridades, tendientes a sostener la*

<sup>35</sup> TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Semanario Judicial de la Federación, 8a. Época, Tomo IX-Febrero, Tesis V.20. 86k, p. 245.

<sup>36</sup> TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Semanario Judicial de la Federación, 8a. Época, Tomo VI segunda parte-1, tesis 17, p. 245.

*validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción) o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro Instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.*"

Como nos podemos dar cuenta, de la anterior transcripción surge la similitud entre los procesos constitucionales en estudio, respecto de los alegatos; los cuales, como nos dice el maestro Rafael de Pina<sup>57</sup>, consisten en los razonamientos o serie de ellos con los que las partes pretenden convencer al juzgador o Tribunal de la Justicia de la pretensión o pretensiones sobre las que están llamados a decidir.

Siguiendo con el estudio de los alegatos y por lo que toca al amparo contra leyes, podemos ver que en el primer párrafo, del artículo 155, que ha sido transcrito, se establece la regla general de que los alegatos deben producirse por escrito; a lo cual, se establece la excepción en el segundo párrafo del mismo precepto, señalando que los alegatos podrán ser verbales cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Carta Magna; asimismo, pienso que en el párrafo tercero del mismo precepto se establece una contradicción a la regla general, ya que se otorga a las partes la facultad o potestad de alegar verbalmente, posibilidad que hace a un lado la regla general o la deja nula.

El maestro Burgoa<sup>58</sup> nos explica que es de advertirse que el juzgador de amparo no está obligado a analizar las argumentaciones que se contengan en los alegatos que presenten las partes, pues éstos no integran la litis.

Apoyando lo anterior con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en la tesis 42 del Apéndice 1985, materia general, intitulada "ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS", sosteniéndose en tal criterio que los Jueces de amparo solamente están obligados a analizar las manifestaciones contenidas en el escrito de demanda, así como en las justificaciones que exprese la autoridad responsable en el informe respectivo, puesto que en tales cursos tan sólo está inmersa la litis constitucional.

Ahora, por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad y de la transcripción anterior del artículo 67 de su Ley Reglamentaria, nos podemos dar cuenta de que se les otorga a las partes un plazo de cinco días para formular alegatos, situación que no sucede en relación al amparo contra leyes; asimismo, los alegatos deben ser formularse por escrito, respecto de los cuales nada dice la Ley de que si pueden o no ser verbales; en el amparo, como ya se ha expuesto, si se permiten y en el mejor de los casos se resumen para dejar su constancia en autos. En conclusión podemos decir, que en la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad no son autorizados los alegatos de tipo verbal, pero tampoco son negados, ya que no existe artículo expreso que así lo indique.

<sup>57</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit, p. 75.

<sup>58</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit, p. 680.

### **3.11.- Recursos.**

Otra similitud que existe entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, es la relativa a la fijación de recursos en sus leyes reglamentarias, para impugnar los actos autoritarios que surjan durante el procedimiento.

Los recursos que prevén las leyes arriba mencionadas, y que son similares, son el de "queja" y el de "reclamación", los cuales se encuentran regulados en los artículos 95 y 103 de la Ley de Amparo y, 55, 51 y 70 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Federal, respectivamente.

Estos recursos han sido previstos en las leyes como medios de defensa para impugnar los actos autoritarios surgidos en el procedimiento, con los que no se está conforme, y que tienden a lograr la revocación o la modificación de dichos actos.

Por otro lado y en lo que toca a la queja, podemos ver que en las leyes de referencia se encuentra su similitud en cuanto a la procedencia de tal recurso en contra de las autoridades o de la parte condenada por el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia; asimismo, la queja, podrá ser interpuesta por cualquiera de las partes en el juicio que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dicha resolución.

El término para interponer la queja (tratándose de leyes) es de un año, para ambos procesos constitucionales; en el caso del amparo, debe ser interpuesto ante el juez del Distrito o ante la autoridad que haya conocido del juicio de garantías o ante el Tribunal que conoció o debió conocer de la revisión; ahora, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el recurso de referencia debe ser interpuesto ante el propio Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora, por lo que toca al recurso de reclamación, en el artículo 103 de la Ley de Amparo se fija su procedencia en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Máximo Tribunal de la Nación o por los Presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito; y en el artículo 70 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad se fija su procedencia únicamente en contra de los autos del Ministro Instructor que decreta la improcedencia o el sobrecumplimiento de la acción.

Este recurso podrá ser interpuesto por las partes, por escrito, en el que se expresen agravios y acompañarse pruebas, dentro del término de 3 días para el caso del amparo contra leyes y de cinco días para las acciones de inconstitucionalidad.

Por último y para entender mejor el recurso de queja, es necesario explicar las expresiones exceso y defecto en el cumplimiento de una sentencia. Por exceso se debe entender a la realización que hace la autoridad al momento de cumplir la sentencia, de más actos de los que exigió el juzgador; en este supuesto, la responsable se extralimita en el cumplimiento de la resolución judicial. Ahora la autoridad incurre en defecto cuando deja de hacer alguna de las conductas que le fueron impuestas por el juzgador; en este supuesto, la responsable se extralimita en el cumplimiento de la resolución judicial. Ahora, la autoridad incurre en defecto cuando deja de hacer alguna de las conductas que le fueron impuestas por el juzgador. Como se puede ver, en el exceso se da más de aquello a lo que

fue condenada la responsable en la sentencia correspondiente; mientras que en el defecto se abstiene de hacer todo lo que le ordena la sentencia<sup>39</sup>.

### 3.12.- Suplencia de la deficiencia.

La siguiente similitud que encontramos entre los procesos constitucionales en estudio, es la relativa a que ambas leyes que los reglamentan prevén la "suplencia de la deficiencia de la queja", ésto en la fracción I, del artículo 76 bis y artículo 71, respectivamente, los cuales deben ser transcritos para observar la similitud planteada.

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

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

*Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución. "Artículo 71.- Al dictar sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.*

Por otro lado podemos afirmar que la suplencia de la deficiencia de la queja se encuentra íntimamente ligada al principio que rige al amparo, denominado "principio de estricto derecho", el cual, consiste en que el juzgador al resolver la controversia sólo lo hará sobre los actos reclamados y conceptos de violación hechos valer en la demanda o sobre los agravios que se esgriman en los recursos correspondientes sin hacer consideraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad que no haya planteado el quejoso en su escrito inicial.

Como excepción a la obligación que tienen los juzgadores de concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado en la forma y términos expuestos en el párrafo anterior surge la suplencia de la deficiencia de la queja, la cual implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda, sino que para conceder al quejoso la protección Federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados.<sup>40</sup>

El maestro Juventino V. Castro<sup>41</sup> en su obra dedicada al estudio del artículo 105 constitucional nos da una definición de la deficiencia de la queja en materia de amparo, la cual me permito ampliar a las acciones de inconstitucionalidad, por razón del tema y sin pensar en alterarla, ni mucho menos en acreditarme el estudio de muchos años de este gran jurista; por lo anterior, es de definirse de la siguiente manera:

<sup>39</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., p. 214

<sup>40</sup> BURGOA ORJIBUELA, Ignacio. Op. cit., p. treinta0.

<sup>41</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 139.

"Es un acto jurisdiccional dentro del amparo y de las acciones de inconstitucionalidad, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo y en la que se ejercita la acción, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre en favor del quejoso o de quien ejercita la acción y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes."

La suplencia de la deficiencia de la queja no opera cuando el amparo es improcedente por cualquier causa constitucional, legal o jurisprudencial, ya que no tiene el alcance de sustituir o de obviar tal improcedencia.

La palabra "deficiencia" tiene dos acepciones, la de falta o carencia de algo y la de imperfección; por lo tanto, suplir una deficiencia es integrar lo que falta o subsanar una imperfección, es decir, completar o perfeccionar lo que está incompleto o imperfecto.

La palabra "queja" es equivalente al escrito de demanda; por lo anterior, suplir la deficiencia de la queja entraña o significa el suplir la deficiencia de la demanda.

El maestro Burgoa<sup>62</sup> nos explica que no debemos confundir la suplencia de la deficiencia de la queja con la suplencia del error en que incurra el quejoso o quien ejercita la acción al citar la garantía que estime violada, esta última consagrada en el artículo 79 de la Ley de Amparo y en el artículo 71 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad; ya que el error, que puede ser suplido por el juzgador, conforme a los preceptos ya indicados, se traduce en una equivocada citación de la garantía individual que el demandante considera violada, tanto en su denominación, como en el precepto constitucional que la contenga.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, la suplencia del error significa que el juzgador, en la sentencia respectiva, puede corregir la equivocada citación o invocación, examinando en su conjunto los agravios y conceptos de violación o invalidez, así como los razonamientos de las partes, con el fin de resolver la cuestión planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el escrito inicial de demanda.

Asimismo, podemos ver que la suplencia del error no comprende ni la alteración de los hechos ni la modificación de los conceptos de violación, o invalidez, ni equivale a suplir la deficiencia de la queja.

Para terminar con la suplencia del error, podemos decir que es la recomposición que hace el juzgador, para corregir de oficio los defectos en que incurre el quejoso o quien ejercita la acción de inconstitucionalidad al plantear su demanda, respecto a las disposiciones constitucionales violadas, y que se complementan por el sentenciador, dándose por hecho que la precisión se hizo por el demandante. Esta suplencia sólo se admite respecto de los preceptos constitucionales señalados en el escrito inicial de demanda; siendo por lo tanto, la esencia y límites de dicha suplencia.

Ahora, la Ley de Amparo ha establecido en el artículo 76 bis, que he transcrito, que la suplencia de la deficiencia de la queja se puede extender a los ordenamientos jurídicos, versando únicamente sobre los agravios, teniendo como finalidad, el revocar la resolución impugnada y que es, por obvias razones, desfavorables a los intereses del recurrente. Cabe mencionar, que esta extensión a los recursos se estableció

<sup>62</sup> BURGEO ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. treinta

por las reformas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de mayo de 1986.

Para concluir con el tema de la suplencia de la deficiencia de la queja, únicamente nos queda mencionar que en estricto sentido, lo que se suple son las deficiencias que existan en una demanda de amparo o en la que se ejercite la acción de inconstitucionalidad, con la finalidad de conceder la protección de la Justicia Federal o de suspender los efectos de la norma general impugnada, por razones que no expuso el demandante o quejoso en su escrito inicial; asimismo, en sus escritos de interposición de recursos, esto último respecto del amparo.

### **3.13.- Sentencias.**

La siguiente similitud que estudiaremos entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, es la relativa a que en ambos procesos se dictan sentencias, lo cual, no es característica especial de éstos, ya que en todo juicio ordinario se dicta una sentencia; y es por lo mismo, que no podemos dejar de mencionar tal similitud.

Por lo que se refiere a las sentencias que se dictan en ambos procesos constitucionales, también existen diferencias, las cuales, a mi forma de pensar, son interesantes, pero que por ahora no serán tema de este capítulo, sino, del siguiente, en el que analizaremos tales diferencias.

En primer lugar y por lo que se refiere al amparo contra leyes, podemos ver que las sentencias se encuentran reguladas dentro del CAPITULO X de la Ley de la materia; es decir, del artículo 76 al 81.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, encontramos que las sentencias están reguladas por su Ley Reglamentaria en sus preceptos 72 y 73, remitiéndonos este último al 41, 43, 44 y 45 de la misma ley.

Iniciemos el tema indicando que la sentencia es el acto procesal proveniente de la actividad del Tribunal Judicial Federal que decide en cuanto al fondo de la cuestión planteada en la demanda de amparo o en la que se ejercita la acción, respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general o del acto de su aplicación que se combaten, concediendo o negando la protección de la Justicia Federal, o la validez o invalidez erga omnes de la norma general, según sea el caso.

De lo dispuesto en los preceptos 77 de la Ley de Amparo y 41 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, podemos ver que las sentencias deben cumplir con ciertos requisitos, los cuales analizaremos a continuación:

a).- La fijación clara y precisa de la norma general que se combate, así como las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados.

En la práctica lo anterior es conocido como los "resultandos", en los cuales se hace una narración de los hechos que constituyen la historia del juicio, desde su iniciación con la presentación de la demanda hasta la celebración de la audiencia en que se deba de dictar sentencia. Esta parte tiene como fin plantear el problema a resolver, objetivamente; precisar quien ha solicitado la protección de la Unión o quien ha ejercitado

la acción, contra que autoridades y respecto de que actos o leyes, y si se han hecho los emplazamientos respectivos.

Asimismo, se debe hacer la apreciación de las pruebas conducentes para tener o no por demostrada la ley o acto materia de la controversia; tema que ya ha sido estudiado en el presente capítulo. Pero debemos señalar que en ambos procesos, par que exista el litigio, se debe demostrar claramente la existencia de la ley que se estima inconstitucional, siendo el medio más idóneo el señalamiento de un documento público, como podría ser el Diario Oficial de la Federación o el ejemplar de la Gaceta o Diario en que los Estados de la Federación publican las leyes dictadas por los órganos Legislativos o Ejecutivo que son objeto de impugnación por estimarse dichas leyes contrarias a la Carta Federal.

b).- Los fundamentos legales en que se apoye el criterio del juzgador.

Este requisito de la sentencia es el que conocemos con el nombre de "considerandos", dentro de los cuales, el juzgador, siguiendo una secuela lógica jurídica, esclarece si los actos o leyes que se combaten realmente existen, y que, de no ser así, se deberá de decretar el sobreseimiento; es decir, los considerandos comprenden los fundamentos legales y razonamientos jurídicos del juzgador en que se apoye para decretar el sobreseimiento o para declarar la constitucionalidad o no del acto o ley que se combaten.

El quejoso o promovente de la acción debe hacer una relación de los argumentos con los que tienda a demostrar la inconstitucionalidad de los actos o leyes que combate; dichos argumentos son conocidos con el nombre de "conceptos de violación o de invalidez", los cuales resultan muy importantes, ya que en esta parte de la sentencia el juzgador los examinará, y según, sean o no fundados, se concluirá en conceder o negar la protección de la Justicia Federal o en declarar la constitucionalidad de la norma general impugnada.

En esta parte de la sentencia el juzgador debe justificar el cargo que desempeña, actuando con equilibrio e independencia de criterio. No dejar que la presión que sobre él ejerzan las partes, en el sentido de pronunciarse a favor de uno u otro, reste la imparcialidad que debe regir todos sus actos. Asimismo, debe tener presente que los límites de su apreciación los fijan los conceptos de violación o de invalidez, y que si éstos evidencian la inconstitucionalidad de los actos o leyes reclamados, la determinación de otorgar la protección de la Unión o declarar la invalidez de la norma general impugnada, que se le pide, es consecuencia lógica e inevitable, de la justificación de tales conceptos; y, a contrario sensu, si éstos carecen de justificación o de eficacia, no queda sino negar lo solicitado; ya que, en lo que se refiere al amparo, así lo exige el principio de estricto derecho, a menos, lógicamente, que en el caso deba suplir las deficiencias de la queja<sup>63</sup>.

El maestro Juventino V. Castro<sup>64</sup> en su libro dedicado al artículo 105 constitucional, nos expone, que en las acciones de inconstitucionalidad importan más los conceptos alrededor de la constitucionalidad, que los hechos, ya que se está planteando que una norma general concreta, o algunos artículos de una ley codificada, son contrarios a lo

<sup>63</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del juicio de amparo. México, Ed., Themis, 2a. Ed. actualizada, 1996, p. 144.

<sup>64</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 335.

textualmente dispuesto por un numeral, o varios, de la Carta Magna; situación, que si comparto con el jurista, ya que las acciones de inconstitucionalidad fueron creadas para dejar sin efectos, en caso de que procedan, a las normas que sean contrarias al texto de la Constitución Federal; y por lo tanto, pienso que es mejor dedicar el estudio de la constitucionalidad a los conceptos, que a los hechos, recordando siempre, que nada debe estar por encima de la Constitución, ni tampoco en su contra; si no es así, ¿entonces porque se dice que la Suprema Corte de Justicia es la encargada de hacer cumplir y cuidar la Constitución?

c).- Puntos resolutivos con que deban terminar decretados con claridad el sobreseimiento o la validez o invalidez de las leyes o actos impugnados.

Esta parte corresponde a la tercera etapa de toda sentencia, la cual, realmente contiene la decisión del juzgador respecto del asunto planteado; es decir, en los puntos resolutivos se termina concretando, con claridad y precisión, el acto o actos por lo que se sobresean, concedan o nieguen el amparo, o, declaren la validez o invalidez de la norma general impugnada, según sea el caso.

Después de haber expuesto los requisitos que deben reunir las sentencias, y que son similares para ambos procesos constitucionales, podemos afirmar entonces, que éstas pueden ser clasificadas de la siguiente manera: a) sentencias que Sobresean; b) sentencias que confirman la constitucionalidad del acto; c) sentencia que declaran la inconstitucionalidad del acto; y, d) sentencias compuestas.

a) Sentencias que Sobresean.- Son aquellas que ponen fin al juicio sin resolver nada acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto o ley reclamados; es decir, son resoluciones que se deben a la circunstancia de que el juicio no tiene razón de ser, y por lo tanto, no tiene ejecución alguna y las cosas quedan como si no se hubiesen promovido tal juicio.

Por lo anterior, podemos decir que está sentencia es únicamente declarativa, ya que se concreta a puntualizar la sin razón del juicio.

b) Sentencias que confirman la constitucionalidad del acto.- Estas tienen como efectos, una vez que es constatada la constitucionalidad del acto o ley que se reclaman, la consideración de validez de los mismos y de su eficacia jurídico-constitucional; y por lo tanto, niegan la protección de la Justicia de la Unión o declaran la validez de la norma general impugnada.

c) Sentencias que declaran la inconstitucionalidad del acto.- Son aquellas en las que el juzgador, al estimar procedente el amparo o la acción de inconstitucionalidad y suficientemente probada o acreditada la violación a la Carta Magna, concede la protección de la Justicia de la Unión o declara la invalidez de la norma general impugnada.

Son las típicas sentencias de condena, ya que fuerzan a las autoridades responsables a actuar de determinado modo; son el resultado del análisis del acto que se reclama, realizado por el juzgador a la luz de los conceptos de violación o de invalidez expresados en la demanda, o de las consideraciones que oficiosamente se formula supliendo las deficiencias de la queja, cuando esto es legalmente posible<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Op. cit., p. 142.

d) Sentencias compuestas.- Debemos atender que una sentencia es compuesta, cuando en sus puntos resolutive se sobresee respecto a determinados actos y autoridades, y declara la invalidez o ampara respecto a otros.

Para concluir con este tema es necesario tratar algunas tesis de jurisprudencia emitidas, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como establecer las reglas que debe tomar en cuenta el juzgador al momento de dictar sentencia.

Establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo siguiente:

**"SENTENCIAS DE AMPARO. DEBEN TRATAR LA CUESTION PLANTEADA EN SU INTEGRIDAD"**<sup>66</sup>. En esta tesis de jurisprudencia, la Corte sostiene que el juez de Distrito debe resolver la cuestión constitucional planteada, sin que le sea dable dejar de resolver alguno de los puntos de la litis; es decir, las sentencias deben ser dictadas resolviendo la contienda constitucional en forma absoluta, decidiendo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de todos y cada uno de los actos que hayan sido señalados como reclamados en la demanda."

**"SENTENCIAS DE AMPARO. SE CONCRETAN A RESOLVER LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO"**<sup>67</sup>. De la lectura del rubro, se desprende que este criterio jurisprudencial está apegado a la realidad del juicio constitucional, ya que como sabemos, el amparo ha sido creado para resolver las controversias de carácter constitucional que se deriven de la violación de algún precepto del Código Supremo, por parte de alguna autoridad."

Las reglas que debe tomar en cuenta el juzgador al momento de dictar sentencia, son las siguientes:

- Si todos los actos reclamados no son ciertos, se sobresee el juicio en su integridad.
- Si unos actos reclamados no son ciertos y otro si lo son, se sobresee parcialmente el juicio respecto de los primeros y se precisan los que si son cierto para entonces estudiar el fondo del asunto.
- Si algunos de los actos ciertos encuadran en causales de improcedencia y otros no, se sobresee el juicio parcialmente.
- Existen actos ciertos respecto de los cuales es procedente el juicio, pero aducen incompetencia de la autoridad responsable, si son fundados se ampara, si no lo son, no se concede el amparo.
- Para el caso del amparo, si son ciertos los actos, se encuadran en causales de improcedencia y se plantean violaciones a las normas del procedimiento, se otorga el amparo para el efecto de que se reponga dicho procedimiento a partir del momento en que haya surgido la violación. Si no son fundados se niega la protección de la Justicia de la Unión.

<sup>66</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Semanario Judicial de la Federación, 8a. Parte del Apéndice 1917-1985, Tesis 263, p. 443.

<sup>67</sup> Idem., Tesis 268, p. 462.

- Respetto del amparo, si son ciertos los actos, si procede el estudio de fondo pero se alegan faltas de fundamentación y motivación se ampara al quejoso si los mismos son fundados. Si no se prueba de la existencia del acto su falta de fundamentación y motivación, debe negarse el amparo, previo análisis de si lo argumentado por el quejoso es operante o inoperante; esto es, si aún subsanándose la omisión de la responsable varía el acto reclamado\*.

Con relación al dictado de las sentencias, es necesario señalar que el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo y a la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, autoriza a las partes a que presenten en la audiencia, en vía de alegatos, un proyecto de sentencia, al que se pueden adherir los juzgadores o desechar, sin que tengan la obligación de fundar su criterio ni de motivarlo; tal y como lo señalan los preceptos 344, fracción VII y 346, del Código Federal arriba citado; este derecho legal que se otorga a las partes, pocas veces se presenta en la práctica, ya que se estima causar molestia a los secretarios o juzgadores cuando se solicita que se tome en cuenta su proyecto de sentencia, ésto tal vez porque en algunas ocasiones se desconoce la ley supletoria de ambos procesos constitucionales.

### 3.14.- Representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La siguiente similitud que encontramos entre las leyes que reglamentan al amparo y a las acciones de inconstitucionalidad, es la relativa a la representación del Ejecutivo Federal cuando sea señalado como autoridad responsable por haber promulgado una ley que se estima es contraria al texto de la Carta Magna; dicha representación la encontramos establecida en los artículos 19, párrafo segundo, y 11, párrafo tercero, de las leyes arriba señaladas, respectivamente.

En los artículos mencionados en el párrafo anterior, se establece la regla general de que en ambos procesos constitucionales las autoridades responsables no pueden ser representadas; pero, asimismo, se establece la excepción a esta regla, en el sentido, de que el titular del Ejecutivo Federal sea representado por el Procurador General de la República, por algún Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo; lo cual, deben hacerlo conforme lo determine el propio Presidente de la República, y bajo las competencias correspondientes que a cada representante determinen las leyes o Reglamentos interiores que correspondan.

Por lo anterior, podemos observar, que respecto de los dos preceptos, que se comentan, se estructuran dos principios; el primero, el de la no representación de las responsables, sino solamente dentro de los términos que establezca la Ley Reglamentaria correspondiente; y el segundo, con el que se parte de la base de que se puede no tanto nombrar representantes, sino a delegados, con una actuación autorizada para actos concretos.

En conclusión, podemos mencionar que el propósito de las leyes que reglamentan tanto al amparo como a las acciones de inconstitucionalidad, es el no distraer al titular del Ejecutivo Federal en asuntos que pueden ser regulados en normas generales aplicables; es decir, tal situación obedece a lo importante que es desempeñar el cargo de Presidente de la República, por lo tanto, éste no tendría la facultad de comparecer a tantos

\* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Op. cit., p. 148.

juicios promovidos en su contra y además, de que por su alta investidura no lo haría, es por eso que se le permite ser representado, como excepción a la regla general.

### 3.15.- Naturaleza jurídica.

La siguiente similitud que existe entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, es la relativa a su naturaleza jurídica, la cual, como sabemos, la encontramos en la Carta Magna, específicamente en sus preceptos 103 y 105, respectivamente; los cuales, previamente han sido estudiados en el capítulo segundo de este trabajo de investigación.

Ahora, el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad han sido creados para preservar la ley Suprema; es decir, para anular todas y cada una de las leyes que sean contrarias a su texto, dicha anulación se lleva a cabo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, según sea el caso.

Debemos recordar que el amparo contra leyes ha sido creado para dejar sin efectos, respecto de los gobernados que ejerciten la acción, aquellas normas de carácter general que por su sola entrada en vigor o por su aplicación, le causen un agravio en su esfera de derechos.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, han sido creadas para dejar sin efectos erga omnes, aquellas normas de carácter general que sean contrarias a cualquier precepto de la Carta Magna; asimismo, estas acciones, para que procedan, deben ser interpuestas o ejercitadas por el equivalente al treinta y tres por ciento de los órganos Legislativos, por el Procurador General de la República o por los Partidos Políticos Nacionales.

Estos procesos son, entonces, como lo he mencionado, una vía para los gobernados, y una vía para los órganos Legislativos o para el Procurador General de la República o para los Partidos Políticos, respecto de la anulación de leyes contrarias a la Constitución.

Así pues, siendo la Constitución el objeto tutelar del amparo contra leyes y de las acciones de inconstitucionalidad, es al mismo tiempo la fuente de su existencia y su fundamento primordial, ya que en ella se consigna la procedencia y crea expresamente en sus preceptos 103 y 105 a cada uno de estos procesos.

Es con esta similitud con lo que terminamos el presente capítulo, pasando asimismo, al estudio de las diferencias que existen entre ambos procesos constitucionales, las cuales, son el tema principal de este trabajo de investigación y que por lo mismo, resultan para mí, de gran importancia e interés.

## **CAPITULO 4: DIFERENCIAS ENTRE EL AMPARO CONTRA LEYES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

En este capítulo estudiaremos las diferencias que existen entre los dos procesos constitucionales tendientes a dejar sin efectos aquellas normas de carácter general o leyes que son contrarias al texto de la Constitución y, las cuales, en caso de subsistir causarían agravios a los gobernados.

Estas diferencias son de gran interés para los estudiosos de ambos procesos constitucionales, como es el caso de la Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín<sup>69</sup>, quien ha descubierto cada una de ellas en las leyes que reglamentan a los dos procesos de referencia, y por lo mismo, resulta apasionante el explicarlas y analizarlas, esperando desde luego, que el desarrollo de tan importante estudio resulte provechoso para el fortalecimiento de nuestras instituciones jurídicas en cuestión.

Debemos recordar que este tema de las diferencias, resulta ser la médula espinal de este trabajo de investigación que se realiza, por ser así su nombre de protagonista; por lo que trataremos de estudiar todas y cada una de ellas de la manera mejor indicada y satisfactoria, tanto para el que lo investiga, como para toda persona que de alguna forma, con sus críticas y consejos, lo ayudan a formar su propio criterio jurídico, o se interesan por estudiar e investigar sobre tan importante tema.

Así entonces, pasemos al estudio de la primer diferencia existente entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad.

### **4.1.- Fundamento constitucional.**

La primer diferencia que existe entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, resulta lógica, ya que como sabemos y hemos expuesto en el segundo capítulo de este trabajo de investigación, al primero de los procesos arriba mencionados, lo establece el artículo 103, en su fracción primera, y lo reglamenta la Ley de Amparo de fecha treinta de diciembre de 1935, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1936, la cual, hasta la fecha ha sido reformada en varias ocasiones.

Ahora, por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad, éstas se encuentran establecidas en la fracción segunda del artículo 105 de la Carta Magna; y las cuales, son reguladas por la llamada Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario

<sup>69</sup> CENTRO DE CAPACITACION JUDICIAL ELECTORAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. Estudio Técnico Práctico del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México, Ed. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997. pp. 283-334.

Oficial de la Federación del jueves 11 de mayo de 1995, entrando en vigor treinta días después de dicha publicación; sufriendo su primer reforma mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de referencia el día 22 de noviembre de 1996, ésto por la realizada a la fracción segunda del artículo 105, y en general, a diversos preceptos de nuestra Carta Magna el día 21 de agosto de 1996; reforma, eminentemente de carácter político-electoral, por lo que a partir de ahora ya no serán improcedentes las acciones de inconstitucionalidad que se interpongan contra normas o leyes electorales que sean contrarias a la Constitución tal y como lo establecía anteriormente el precepto constitucional citado.

Debemos recordar que el amparo contra leyes ha sido creado para ser interpuesto por los gobernados a quienes perjudique una ley a partir de su vigencia o de su primer acto de aplicación, y que, en caso de subsistir, le causaría un agravio o perjuicio en su esfera de derechos; asimismo, las sentencias que se dicten en estos juicios de amparo son de carácter personal y no general, es decir, sólo dejan sin efectos a las leyes, respecto de los quejosos que ejercitarán la acción, ésto en caso de que proceda.

Asimismo, las acciones de inconstitucionalidad han sido creadas para ser ejercitadas por los integrantes del treinta y tres por ciento de los órganos Legislativos, por el Procurador General de la República, o por los Partidos Políticos del país, en contra de leyes que sean contrarias a cualquier precepto de la Constitución, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación en el medio oficial. A diferencia del amparo contra leyes, en las acciones de inconstitucionalidad la sentencia emitida si es de carácter general, es decir, en caso de que prospere la acción, la norma general impugnada queda sin efectos para la generalidad de los gobernados.

Es así como podemos observar esta diferencia tan clara que existe entre los dos procesos constitucionales en estudio, que si bien es obvia, no resulta por demás el señalarla, advirtiendo que previamente han sido estudiados en el capítulo segundo de ésta investigación los diferentes preceptos y leyes que reglamentan a tales procesos.

#### **4.2.- Plazos para su interposición.**

La siguiente diferencia que existe entre los dos procesos constitucionales, es la relativa al plazo para su interposición, el cual, como hemos visto en párrafos anteriores, en el amparo contra leyes autoaplicativas es de treinta días hábiles contados a partir de su vigencia y, contra las heteroaplicativas es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto conforme a la ley que lo rige. Ahora, por el contrario, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al de la fecha de publicación de la ley; tal y como lo establecen las leyes que reglamentan ambos procesos, en los siguientes preceptos:

**Ley de amparo:**

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

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

*"I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.*

*"Artículo 23.- Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo, todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos, el 1.º de enero, 5 de febrero, 1 y 5 de mayo, 14 y 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre.*

*"Artículo 24.- El cómputo de los términos en el juicio de amparo se sujetará a las reglas siguientes:*

...

*"II.- Los términos se contarán por días naturales, con exclusión de los inhábiles; excepción hecha de los términos en el incidente de suspensión, los que se contarán de momento a momento.*

**Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional:**

*"Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

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

...

*"II.- Se contarán sólo los días hábiles.*

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

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

En relación al amparo contra leyes, el maestro Eduardo Pallares<sup>70</sup> nos explica que en este proceso no hay necesidad de ningún acuse de rebeldía para que concluyan los términos y se pierdan los derechos; tal y como sucede en otros juicios ordinarios, ya que, en este supuesto, los términos son fatales y excepcionalmente prorrogables.

Como característica especial de las acciones de inconstitucionalidad, podemos ver que en el artículo 60 de la ley que las reglamenta, se establece el término de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, para poder impugnarla; como sabemos, mediante este proceso constitucional se impugnan únicamente leyes que requieren para iniciar su vigencia de una publicación en el periódico o gaceta destinados para ello, por lo tanto, resulta sencillo calcular el cómputo de tal plazo para ejercitar la acción, sin correr el riesgo de caer en la extemporaneidad.

En relación al párrafo anterior, en la fracción I del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece como facultad y obligación del titular del Poder Ejecutivo Federal, el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; así mismo, en su artículo 120 establece que los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes Federales.

En primer lugar, la promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley así como la orden de que se cumpla después de haber sido publicada.

Ahora, en segundo término y en relación con el artículo 120 de la Carta Magna, ésta ordena el cumplimiento de las leyes emanadas del Congreso de la Unión en todo el territorio nacional con igual uniformidad. En el plano Federal se impone la obligación de velar por ese cumplimiento al Presidente de la República y, en el local, a los gobernadores de los Estados.

Por lo anterior, podemos hacer los siguientes cuestionamientos: en el supuesto de que una ley Federal sea promulgada (por lo antes expuesto sabemos de que debe ser publicada en toda la República) y ésta sea inconstitucional, ¿qué medio oficial de publicación se debe tomar en cuenta para realizar el cómputo del plazo, en caso de que las minorías del treinta y tres por ciento de los órganos Legislativos, el Procurador General de la República o los Partidos Políticos Nacionales, ejerciten la acción de inconstitucionalidad?, ¿se debe tomar en cuenta la publicación realizada en el Diario Oficial

<sup>70</sup> PALLARES, Eduardo. *Diccionario Teórico y Práctico del juicio de amparo*. México Ed. Porrúa, 4a. edición, 1978, p. 264.

de la Federación o la del Diario o Gaceta Oficiales de la entidad federativa de que se trate?; la Ley Reglamentaria de este proceso constitucional nada dice al respecto, entonces, ¿qué publicación se debe tomar en cuenta para realizar el cómputo del plazo?, ¿se debe aplicar el principio jurídico que versa "primero en tiempo, primero en derecho"?; pienso que se debe tomar como referencia, la publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación, por ser éste el medio, como su nombre lo indica, oficial de publicación para la Federación. Pero podemos hacernos otro cuestionamiento; en caso de tomar como referencia la publicación del Diario antes mencionado, ¿existiría entonces una segunda oportunidad para ejercitar la acción, tomando como base para el cómputo, la publicación realizada en las entidades federativas?; o ¿dicha publicación es realizada simultáneamente el mismo día en todos los medios oficiales de la República?

Como podemos ver, la diferencia que se trata entre ambos procesos es clara, ya que en el juicio de amparo la impugnación de una ley puede hacerse partiendo de la fecha en que entre en vigor o de su primer acto de aplicación en perjuicio de algún gobernado; y, en la acción de inconstitucionalidad la impugnación de la ley se debe hacer dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que es publicada en el medio oficial, independientemente de que entre en vigor uno o dos días, meses o años después.

Por otro lado, podemos ver que en los artículos de las leyes reglamentarias, antes transcritos, existen contradicciones o necesitan ser reformados, ya que, por ejemplo, la Ley de Amparo en su artículo 23 establece los días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de tales juicios, pero la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reformada el día 19 de mayo de 1995 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 26 del mismo mes y año, establece en su artículo noveno transitorio que "a partir de la entrada en vigor de esta ley, los días hábiles a que se refiere el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Amparo serán los que señala el artículo 163 de esta ley." Estableciendo dicho artículo lo siguiente:

*"Artículo 163.- En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley.*

Si comparamos este precepto con el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Amparo, nos daremos cuenta de que los días 5 de mayo, 14 de septiembre y 12 de octubre, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ya no son días inhábiles, y en cambio se adiciona el día 21 de marzo como día feriado; por lo anterior, es que debe ser reformada la Ley de Amparo, ya que existen algunas personas que nunca se enteran de las reformas que se hacen a los diversos ordenamientos jurídicos, y que pasa, si por ejemplo, el último día para interponer su demanda de amparo es el 12 de octubre, de acuerdo a la Ley de Amparo ese día es inhábil, y por lo tanto se tendría un día mas para ejercitar la acción de amparo, pero, de acuerdo a la Ley Orgánica antes mencionada, el día 12 de octubre si es hábil y entonces al día siguiente se tendría que desechar la demanda de amparo por extemporánea.

Asimismo, en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Carta Magna, específicamente en sus preceptos antes transcritos, podemos ver una contradicción entre la segunda fracción del artículo 3o. y el artículo 60, ya que en el primero de los casos se establece que en relación a los plazos se contarán sólo los días hábiles, y en el artículo 60, se dice que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, ¿es o no una contradicción entre ambos preceptos de esta ley?, claro que es una contradicción, ya que por días naturales debemos entender a todos los del año sin excepción, y por días hábiles a todos aquellos que no han sido declarados feriados por disposición legal expresa.

Para concluir con el presente tema debemos señalar que el término para ocurrir al juicio de garantías no se interrumpe durante el periodo de recesos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la oficialía de partes de la misma queda abierta al público para recibir las promociones de los interesados, tal y como lo establece la Tesis 40, 8a. Parte, Pleno y Salas, Apéndice 1975, p. 78, de la siguiente forma:

**"AMPARO, TERMINO PARA LA INTERPOSICION DEL, RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.** El término para ocurrir al juicio de garantías no se interrumpe durante los períodos de receso de la Suprema Corte de Justicia, puesto que la Oficialía de Partes de la misma queda abierta al público, para recibir las protecciones de los interesados."

#### **4.3.- Sujetos activos de la relación jurídica.**

El sujeto activo resulta ser toda persona que tiene legitimación para intervenir en un juicio, defendiendo un derecho propio, así como sus intereses; es decir, es aquel sujeto que interviene en un juicio y a favor del cual se va a decidir el derecho.

La siguiente diferencia que existe entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, es la relativa a los sujetos activos de la relación jurídica; es decir, aquellas personas que están legitimadas para combatir la norma general que estiman es contraria a la Constitución.

Esta diferencia la hemos venido analizando en capítulos anteriores al estudiar a las partes o requisitos que integran el escrito inicial de demanda de ambos procesos constitucionales; y los cuales, como hemos visto, son diferentes, ya que por lo que toca al amparo contra leyes, éste puede ser ejercitado por cualquier gobernado que sufra un agravio en su esfera de derechos por la ley inconstitucional, ya sea a partir de que entra en vigor o de su primer acto de aplicación; ahora, en relación a las acciones de inconstitucionalidad, éstas pueden ser ejercitadas por los órganos Legislativos, por el Procurador General de la República, o por los Partidos Políticos Nacionales en contra de normas de carácter general que estimen contrarias a cualquier precepto de la Constitución.

Debemos recordar que mediante el juicio de amparo lo que se pretende es reestablecer al agraviado en el Pleno goce de sus garantías individuales violadas, consagradas del artículo 1o. al 29 de la Carta Magna, ésto, independientemente de que se le viole algún derecho consagrado en cualquier otro precepto del Código Supremo y tenga que ser relacionado con alguna garantía individual para que proceda tal juicio. A contrario sensu, en las acciones de inconstitucionalidad lo que se pretende es anular erga omnes aquellas leyes o normas que sean contrarias a cualquier artículo de la Carta Magna; es decir, se cuida la constitucionalidad de todas y cada una de las leyes emanadas de los órganos Legislativos Federales y locales.

Siguiendo con nuestro tema, hemos señalado que en el amparo contra leyes los sujetos activos de la relación jurídica son todos los gobernados; éstos divididos de la siguiente forma:

1.- Personas Físicas:

- a) Hombre o Mujer.
- b) Mayor o Menor de Edad.
- c) Capaz o Incapaz.
- d) Nacional o Extranjero.

2.- Personas Morales:

- a) Públicas.
- b) Privadas.
- c) Sociales.

En relación al primer rubro de gobernados, cabe señalar que la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal o Ley de Amparo del 10 de enero de 1936, establecía en su artículo 7o., que la mujer casada podía pedir amparo sin la intervención del marido. Siendo derogado dicho artículo por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de mayo de 1986; lo cual, pienso que fue lógico, ya que la acción de amparo se da en favor de cualquier gobernado cuyas garantías constitucionales hayan sido violadas por cualquier autoridad, sin hacer distinción respecto del sexo femenino o masculino; por lo tanto, no entiendo porque la Ley de 1936 hacía esa distinción respecto de las mujeres, o sería por la época en que se vivía, en la que la mujer dependía del hombre y que con la reforma de 1986 se actualizó tal ley a la época. Ahora, respecto del menor de edad, la Ley de Amparo en su artículo 6o. establece lo siguiente:

*"Artículo 6.- El menor de edad podrá pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido; pero en tal caso, el juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio.*

*"Si el menor hubiere cumplido ya catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda.*

De conformidad con este precepto, los menores de edad son asimismo titulares de la acción de amparo, lo cual se deriva, al igual que con las mujeres, de su calidad de gobernados y titulares de las garantías individuales consagradas en la Carta Magna.

Con este artículo se pretende proteger los intereses y derechos de los menores de edad, contra los actos de autoridad que vulneren su esfera jurídica, porque no obstante que los agraviados sean menores, la Ley de Amparo les autoriza la promoción de tal juicio por sí solos o por conducto de su legítimo representante, y por tal motivo el Juzgador Federal debe dictar las medidas pertinentes, debiendo emplazar a los responsables para que rindan sus informes y se tramite el juicio hasta que se emita la sentencia; cabe señalar, que respecto de los incapaces se toman las mismas consideraciones que para los menores de edad.

Por lo que respecta a los extranjeros, éstos también son titulares de la acción de amparo, ya que así lo establece el artículo 1o. de la Carta Magna, al señalar:

*"Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

Como podemos ver, en el artículo anterior la Constitución señala a todo individuo como titular de las garantías que ella misma establece, sin hacer distinción alguna respecto a nacionales o extranjeros, por lo tanto, si a uno de estos últimos se le violan sus garantías individuales, tendrá la facultad de interponer la acción de amparo para que se le reestablezca en el Pleno goce de sus derechos.

Pasando al estudio de las personas morales como segundo rubro de gobernados, debemos señalar que las oficiales o públicas pueden solicitar la protección de la Justicia de la Unión por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o ley reclamable afecte sus intereses patrimoniales, respecto de los cuales se conduzcan como verdaderos propietarios, en términos análogos a los que existen en la relación de propiedad en derecho común, es decir, que sean susceptibles de venta, arrendamiento, o de contratación general.

La procedencia de la acción de amparo en favor de las personas morales oficiales, desde el punto de vista de la titularidad respectiva, resulta ser muy amplia, ya que ni la Ley de Amparo ni la Constitución especifican cuáles de aquellas pueden ostentarse como quejosos, sin embargo en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal se establecen todas aquellas entidades públicas a quienes la ley reputa provistas de

personalidad moral, como pueden ser, la Nación, los Estados, los Municipios, las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, etc. <sup>71</sup>.

Por lo anterior podemos ver que el Estado tiene una doble personalidad, la de carácter público y la de carácter privado; actúa como persona de derecho público cuando lo hace con imperio, es decir, en ejercicio de las funciones que le resultan propias y sus actos reúnen los requisitos que son típicos, esto es, cuando son unilaterales, imperativos y coercitivos; por lo tanto, podemos decir que actúa como persona de derecho privado cuando no reúne los requisitos antes señalados, o cuando está en aptitud legal de promover el juicio de amparo, pues desprovisto de su imperio, actúa como cualquier particular sometido a las leyes ordinarias.

Por otro lado, el artículo 8o. de la Ley de Amparo dispone: "*Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes.*"

Debemos tener en cuenta que este tipo de personas morales son gobernados, ya que pueden ver afectadas sus esferas de derechos por actos o leyes de autoridad, por ende, quedan legitimadas para promover el juicio de garantías por conducto de su representante legal, el cual, debe acreditar tal carácter en forma fehaciente ante el juzgador de amparo, porque en el supuesto de que lo hiciera, no se admitirá la demanda, o siéndolo, se sobreseerá tal juicio.

Las reglas contenidas en este artículo que se comenta, pueden ser aplicadas al amparo promovido por las personas morales de derecho social, de las cuales forman parte los sindicatos y comunidades agrarias, ya que dichas personas deben solicitar la protección de la Justicia de la Unión por conducto de su representante legal, quien debe acreditar su personalidad al momento en que se interponga el escrito inicial de demanda, ya que de no hacerlo, se le requerirá al promovente para que acredite tal carácter.

Estas personas morales de derechos Sociales tienen su fundamento legal, al igual que las personas de derecho público, en el artículo 25 de Código Civil para el Distrito Federal, el cual dispone al respecto lo siguiente:

*"Artículo 25.- Son personas morales:*

...

*"IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal.*

Estableciendo al respecto dicha fracción y artículo lo siguiente:

---

<sup>71</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., pp. 334-334.

*"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.*

*"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:*

*"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:*

...

*"XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derechos para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.*

Ahora, por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad, hemos señalado que los sujetos activos de la relación jurídica son los órganos Legislativos, el Procurador General de la República o los Partidos Políticos Nacionales, divididos o competentes para ejercitar dicho proceso constitucional, de acuerdo a la segunda fracción del artículo 105 constitucional, de la siguiente forma:

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

*"b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes Federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano.*

*"c).- El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter Federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano.*

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

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

*"f).- Los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales Federales o locales; y los Partidos Políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en*

*contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorga el registro.*

Debemos recordar que las acciones de inconstitucionalidad no pueden ser ejercitadas por los particulares agraviados por una norma general contraria a la Carta Magna; sino, de acuerdo a los párrafos anteriores, son las minorías del treinta y tres por ciento de los Organos Legislativos, Federales o locales, el Procurador General de la República, y, ahora también, los Partidos Políticos Nacionales, los legitimados para ejercitar este proceso constitucional.

Los órganos Legislativos son minorías del treinta y tres por ciento o más de sus integrantes que no están de acuerdo con la norma general aprobada por la mayoría restante, mediante este proceso pretenden rescatar una decisión de la que se encuentran inconformes, por razones de constitucionalidad.

A diferencia de los órganos Legislativos, el Procurador General de la República no es una persona colectiva, no es Legislador, ni tampoco es mayoritario o minoritario, simplemente es él sólo, facultado para impugnar leyes Federales, estatales, del Distrito Federal y los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano; es decir, puede plantear ante el Máximo Tribunal de la Nación la inconstitucionalidad de todo, en cuanto a leyes o normas se refiere.

Resulta importante señalar que la legitimación que tiene el Procurador General para impugnar leyes Federales, resulta un tanto incongruente o ilógico respecto de las emitidas por iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cual se puede entender como una oposición respecto a lo pactado por quien lo designó para tal puesto; esto último, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Federal, el cual, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente al Procurador General.

En conclusión podemos decir que el Procurador General no actúa por tercios existentes o no, sino, simplemente requiere de su propia voluntad para impugnar leyes inconstitucionales.

Ahora, la novedad en el tema de acciones de inconstitucionalidad, es la relativa a la competencia que se ha otorgado a los Partidos Políticos Nacionales para impugnar leyes Federales o locales en materia electoral, ésto, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996.

Sin embargo, debemos mencionar que dicha competencia en tal materia no es exclusiva de los Partidos Políticos, ya que ahora también en la reformada fracción dos del artículo 105 constitucional se establece que la Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Carta Magna; por lo tanto, pueden, asimismo, los órganos Legislativos o el Procurador General de la República, ejercitar estas acciones en contra de leyes electorales.

Por último y en relación al amparo contra leyes, debemos mencionar que de conformidad con el artículo 14 de su Ley Reglamentaria, no se requiere cláusula especial en el poder general para que el mandatario promueva y siga el juicio o acredite su personalidad como representante legal de la persona moral de que se trate, pero si para que desista de éste.

#### **4.4.- Contenido del escrito inicial de demanda.**

Después de haber estudiado en el capítulo próximo pasado las similitudes que existen entre ambos procesos constitucionales, referentes al contenido del escrito inicial de demanda, ahora, estudiaremos las diferencias que hemos encontrado entre ellos.

Tales diferencias se refieren al tercero perjudicado, al número o porcentaje de sujetos activos que debemos firmar la demanda y al número de personas que pueden actuar en la representación común.

En lo que respecta al tercero perjudicado, la Ley de Amparo en el artículo 116, fracción dos, establece como requisito del escrito inicial de demanda, "el nombre y domicilio" de éste, siendo diferencia con la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, ya que ésta última no establece nada al respecto, por no existir tal figura jurídica en este proceso constitucional.

El tercero perjudicado es quien resulta beneficiado con el acto o ley que el quejoso impugna en el juicio de amparo y por lo mismo, tiene interés jurídico en que tal acto o ley subsista y no sea destruido por la sentencia que emita el juzgador.

Por lo anterior, el tercero perjudicado debe ser llamado a juicio para tener la oportunidad de probar y alegar en su favor, asimismo se puede decir que actúa como coadyuvante de la responsable, quien se empeña en que el acto o ley que de ella se combate subsista.

Como podemos ver, esta diferencia es propia del juicio de amparo, pero, como hemos afirmado en párrafos anteriores, debería de existir en las acciones de inconstitucionalidad, ya que en éstas se podría señalar como terceros perjudicados a la mayoría restante que aprobó la norma general impugnada por la minoría del treinta y tres por ciento del mismo órgano Legislativo y, la cual, porque no, podría probar y alegar la constitucionalidad de la norma general ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que se refiere al número o porcentaje de sujetos activos que deben firmar el escrito inicial de demanda, sabemos que en el amparo contra leyes deben hacerlo todos los quejosos o el apoderado legal de la persona física o moral de que se trate; ahora, en las acciones de inconstitucionalidad debe estar firmada por cuando menos el treinta y tres por

ciento de los integrantes de los órganos Legislativos, independientemente de que designen representantes comunes o acrediten delegados.

Como es sabido, la firma es un elemento esencial en todo juicio o proceso, que sin ser un requisito que para la demanda señalan las leyes que reglamentan ambos procesos constitucionales, la falta de ésta tendría como consecuencia el tener por no interpuesta o no presentada dicha demanda.

Respecto del número de personas que pueden actuar en la representación común, hemos dejado establecido en el capítulo anterior que en los procesos constitucionales de referencia existe esta figura jurídica, siendo la diferencia, el número de personas que se piden para actuar en cada proceso.

En el artículo 20 de la Ley de Amparo (el cual ha sido transcrito) se pide, en caso de litisconsorcio, la designación de un representante común, diferencia de lo establecido por el segundo párrafo del artículo 62 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad (previamente transcrito), el cual pide la designación de cuando menos dos de los integrantes del órgano Legislativo, para actuar como representantes comunes.

Por lo anterior, podemos ver claramente que la diferencia existente entre ambos procesos constitucionales estriba en el número de representantes que deben ser designados en el escrito inicial de demanda para actuar con tal carácter.

#### **4.5.- Las prevenciones.**

La siguiente diferencia que encontramos entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, es la relativa al plazo que se otorga para desahogar las prevenciones cuando el escrito de demanda es obscuro o irregular. Dicho plazo es otorgado por el Juzgador dentro de un auto llamado aclaratorio, el cual, es dictado antes de desechar la demanda o de admitirla, para subsanar las irregularidades del propio escrito.

Podemos afirmar que la prevención es el aviso que el Juzgador hace al promovente o quejoso, respecto de las omisiones, obscuridades o irregularidades que existen en su escrito inicial de demanda, otorgándole un plazo para subsanarlas; lo cual, implica un desechamiento de la demanda, pero no con el carácter definitivo, sino provisional, en el sentido de que mientras no se desahogue tal prevención ésta no será admitida.

Esta diferencia, es establecida por las leyes que reglamentan ambos procesos constitucionales en los siguientes preceptos:

*Ley de Amparo. "Artículo 146.- Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el*

*artículo 116 de esta ley; si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120, el juez de Distrito, mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que correspondan, o presente las copias dentro del término de 3 días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.*

Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. "Artículo 64.- Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días.

*"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de 3 días para hacer aclaraciones...*

De la anterior transcripción se desprende claramente la diferencia que existe entre ambos procesos constitucionales, siendo la relativa al plazo de 3 días que otorga la Ley de Amparo; y, de cinco que otorga la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, éste último, tratándose de leyes no electorales, ya que en este supuesto, dicho plazo se reduce a 3 días. Este plazo se otorga en virtud de que existen irregularidades en el escrito inicial de demanda, o simplemente, no cumple con los requisitos previstos por la Ley de la materia; y por lo tanto, el promovente o quejoso debe subsanarlas durante esos días.

Otra diferencia que se observa al transcribir el artículo 146 de la Ley de Amparo, dentro del capítulo de prevenciones, es la relativa al plazo de 3 días que se da al quejoso para que exhiba las copias de traslado, con las cuales se notificará a los responsables, al tercero perjudicado si lo hubiere, se le dará vista al Ministerio Público Federal, y dos que formarán el incidente de suspensión en caso de que sea solicitada. Esta diferencia es característica especial del juicio de amparo, y afirmo lo anterior, por que la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad no dice nada al respecto, tal y como lo hace la Ley de Amparo en su artículo 120, lo cual es un error, ya que el Ministro Instructor, que por turno conozca de la acción, debe dar vista a los órganos Legislativos y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma general que se impugna, así como al Procurador General de la República; por lo tanto, pienso que debería de existir un precepto en este ordenamiento jurídico que regulara lo relativo a dichas copias.

Por último, debemos mencionar que el escrito por el cual se desahogue la prevención hecha por el juzgador, viene a integrar el escrito inicial de demanda, razón por la cual, si no se cumplierc, o no se satisfacen las exigencias del propio juzgador, dentro del

plazo establecido en las leyes que reglamentan ambos procesos constitucionales, se tendrá por no interpuesta o desechada la demanda <sup>72</sup>.

#### **4.6.- El informe que rindan las autoridades.**

En relación al informe que deben rendir las autoridades, tendiente a sostener la constitucionalidad o validez de la ley o norma general que de ella se reclama, hemos encontrado algunas diferencias entre ambos procesos constitucionales, las cuales, son, por lo que toca al amparo contra leyes, a que en éste existe un informe justificado y uno previo los cuales deben ser rendidos, el primero dentro del plazo de cinco días, que se puede ampliar por otros cinco y por excepción dentro del plazo de 3 días; y el segundo, dentro del plazo de veinticuatro horas una vez promovida la suspensión. Ahora, respecto de las acciones de inconstitucionalidad, la ley que las reglamenta establece que se debe rendir un informe dentro del plazo de quince días y no dice nada en relación a un informe previo.

Por su parte, la Ley de Amparo en su artículo 149, respecto del informe justificado, dispone que debe ser rendido por la responsable dentro del término de cinco días; asimismo, se faculta al juez de Distrito para poder ampliarlo por otros cinco si estima que la importancia del caso lo amerita; pero después, se deja abierta la posibilidad de rendir dicho informe, con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha en que se tenga que celebrar la audiencia constitucional.

La excepción a lo establecido en el párrafo anterior, la encontramos en el artículo quinceés del mismo ordenamiento jurídico, el cual dispone al respecto que en los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la responsable de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia, el término relativo a la rendición del informe justificado se reducirá a 3 días improrrogables.

Por otra parte, la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad ha establecido en su artículo 64 que el Ministro Instructor dará vista a los órganos Legislativos y Ejecutivos que hubieren emitido y promulgado, respectivamente, la norma general, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de tal norma o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad; señalando más adelante, que tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe de referencia; asimismo, en el párrafo segundo de dicho numeral se establecen que tratándose de leyes electorales el plazo para rendir el informe de referencia, será de 6 días.

---

<sup>72</sup> POLO BERNAL, Efraín. Op. cit., p. 199.

Debemos dejar establecido que informar quiere decir dar a conocer a una persona, institución o autoridad, lo concerniente a un asunto o negocio, queja, reclamación o demanda. Por lo tanto, en el caso de ambos procesos constitucionales, el informe lo rinde la autoridad responsable al juzgador o Tribunal que conozca del proceso.

En el caso del amparo contra leyes, el informe previo es rendido por la responsable en relación a la petición formulada por el quejoso, para que se suspenda definitivamente la ejecución del acto o ley que se combate; y, el informe justificado es rendido para contestar la demanda de amparo en cuanto a las imputaciones que se le hacen a la propia responsable en el escrito inicial. Debemos recordar que mediante el informe justificado se pretende sostener, por parte de la autoridad que lo rinda, la constitucionalidad de la ley o acto que de ella se reclama; mientras que con el informe previo se solicita al órgano jurisdiccional que decreta una medida de aseguramiento, al iniciarse el juicio, para que posteriormente resuelva en otorgar o no la suspensión definitiva de la ley o acto que se combate.

El maestro Fernando Arilla Bas<sup>73</sup>, nos dice que la rendición del informe justificado establece la litis contestatio en el juicio de amparo; por lo tanto, el quejoso puede ampliar o modificar su demanda, siempre que se encuentre dentro del término señalado en la Ley de la materia para promover tal juicio. Esto no ha sido un razonamiento propio del maestro Fernando, ya que en vía jurisprudencia 1917-1985, Octava Parte, página 100, se establece la Tesis 58, en la siguiente forma:

**"AMPLIACION DE LA DEMANDA. LITIS CONTESTATIO EN EL AMPARO.** La Corte ha establecido el criterio de que la litis contestatio en el amparo se establece cuando las autoridades responsables rinden su informe con justificación; por tanto, mientras tal informe no se rinda, el agraviado puede ampliar su demanda o modificarla en cuanto a sus derechos convenga, siempre que esté dentro del término legal para pedir amparo".

No debemos pasar por alto el mencionar que la litis contestatio no es otra cosa, sino, la contestación a la demanda de amparo; ampliando esto, en relación a las acciones de inconstitucionalidad, respecto del informe que deben rendir los órganos que hubieren emitido y promulgado la norma.

El hecho de que la responsable omita rendir el informe del que he venido haciendo referencia, no implica que acepte la pretensión del quejoso, como sucede en el proceso civil común, sino que solamente hace presumir *juris tantum*, la certeza del acto reclamado, quedando a cargo del quejoso el probar la inconstitucionalidad de la ley o acto que él mismo impugna, tal y como lo establece la jurisprudencia 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, página 949-950, en la siguiente forma:

---

<sup>73</sup> ARILLA BAS, Fernando. *El juicio de amparo*. México, Ed. Kratos, 5a. Ed., 1992, p. 101

**"LEYES AMPARO CONTRA. LA FALTA DE INFORME JUSTIFICADO NO IMPLICA SU INCONSTITUCIONALIDAD.** El artículo 149 de la Ley de Amparo señala las consecuencias que se derivan de la omisión de rendir informes justificados y ellas se reducen, por razón de la naturaleza del juicio instaurado, a tener como ciertos los mismos actos presuncionalmente, salvo prueba en contrario y la imposición de una multa a las autoridades omisas, pero de ninguna manera implica considerar que la ley reclamada sea inconstitucional, pues esa cuestión atañe al fondo del asunto y debe ser demostrada por el quejoso a la luz de los conceptos de violación que se expresan y las pruebas que en su caso llegare a ofrecer, más no puede considerarse como una consecuencia establecida en la Ley de Amparo, derivada de la mencionada falta de informe."

Se ha dejado constancia en párrafos anteriores de la existencia de la excepción al término para rendir el informe justificado, el cual es reducido de cinco a 3 días, cuando el quejoso impugne la aplicación por parte de la responsable de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por el Máximo Tribunal de la Nación; ahora, imagino que el motivo que tuvo el Legislador para reducir dicho término, fue la preexistencia de un criterio jurisprudencial que viene a constituir un antecedente importante y trascendental para la solución del asunto planteado, porque el juzgador tiene que aplicar la tesis de jurisprudencia que haya emitido la Corte y que haya sido invocada por el quejoso en su escrito inicial de demanda, es decir, dicha tesis no la debe pasar por alto, debido ésto a la importancia que se le da a la impugnación de leyes que se estiman inconstitucionales.

En relación al informe que deben rendir los órganos Legislativos y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma o ley que se impugna, la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad establece como obligación de éstos el rendirlo dentro del término de quince días, exponiendo las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada o se expongan los fundamentos de la improcedencia de la acción.

Como podemos ver, de lo anotado en los párrafos anteriores, se desprende claramente la diferencia que existe entre ambos procesos constitucionales, ya que la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad únicamente establece la rendición de un sólo informe, siendo ésto lógico, porque aquí no opera la suspensión, supuesto que da motivo a que la responsable rinda dos informes, como es el caso del juicio de amparo, en el que uno de los informes es para el expediente principal y el otro para el expediente incidental; asimismo, el término, a diferencia del informe justificado, resulta improrrogable; por último, debemos señalar que en ambos procesos el término para que las responsables rindan los informes de referencia es diferente, tal y como lo hemos anotado al inicio de este tema y, de lo cual, podemos hacer una reflexión, ya que por lo que toca al amparo contra leyes, en el acto o ley que se combate y el informe justificado es rendido para contestar la demanda de amparo, en cuanto a las imputaciones que se le hacen a la propia responsable en el escrito inicial. Debemos recordar que mediante el informe justificado se pretende sostener, por parte de la autoridad que lo rinda, la constitucionalidad de la ley o acto que de ella se reclama; mientras que con el informe previo se solicita al órgano jurisdiccional que

decrete una medida de aseguramiento, al iniciarse el juicio, para que posteriormente resuelva en otorgar o no la suspensión definitiva de la ley o acto que se combate.

En el artículo 149 de su Ley Reglamentaria, se establece que dicho informe debe ser rendido dentro del término de cinco días, pudiendo ser prorrogable por otros cinco, pero después se establece que puede ser rendido al menos ocho días antes de la celebración de la audiencia respectiva, entonces ¿con cuantos días cuenta la responsable para rendir tal informe?

De lo anotado en el párrafo anterior, me atrevo a sostener, que a pesar de que tal diferencia se encuentra claramente establecida en las leyes que reglamentan ambos procesos constitucionales, es relativa y no absoluta, ya que en el supuesto del amparo, si la responsable rinde el informe ocho días antes de la celebración de la audiencia constitucional, estaría o rebasaría el término señalado para su rendición en las acciones de inconstitucionalidad, el cual es de quince días e improrrogable.

Para finalizar con el presente tema, podemos señalar, que a pesar de que el informe previo y justificado son característica especial del amparo, entre ellos existen diferencias claras y lógicas, ya que con el primero la responsable indica al juzgador si son ciertos los actos que de ella se reclaman o no, mencionando los motivos por los que considere que debe negarse la suspensión definitiva; mientras que en el segundo, se justifica la constitucionalidad del acto reclamado; con uno se resolverá el expediente principal y con el otro el expediente incidental y el término para rendirlos, como lo hemos visto, es diferente.

#### **4.7.- La suspensión.**

Al momento de leer las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales de estudio, nos podemos dar cuenta de que el tema relativo a la suspensión es propio del juicio de amparo; ya que, por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, en el tercer párrafo del artículo 64 de su Ley Reglamentaria, se establece claramente "*que la admisión de una acción no da lugar a la suspensión de la norma cuestionada*". de ahí que surja visiblemente esta diferencia entre ambos procesos.

La palabra suspensión, se deriva del latín "suspensio". Suspender es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra; gramaticalmente, suspender es paralizar lo que está en actividad; transformarlo temporalmente en inacción, detener su continuación, impedir que algo nazca.

Debemos advertir que suspender no es destruir, porque la materia de lo suspendido subsiste, no desaparece, y por lo tanto, lo ya realizado, realizado queda.

De los dos párrafos anteriores podemos decir entonces, que la suspensión en el juicio de amparo es la paralización del acto reclamado, de tal manera que si éste no se ha

producido, tampoco nazca, y, si ya se inició, que se detenga temporalmente, asimismo que se paralicen sus consecuencias o resultados<sup>74</sup>.

La Ley de Amparo se ha ocupado de reglamentar a la suspensión en su Capítulo Tercero, en el cual nos dice que en los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, ésta podrá ser decretada de oficio o a petición de la parte agraviada.

Por lo que respecta al amparo contra leyes, la suspensión es una providencia cautelar que pretende preservar la materia del juicio, impidiendo así que la ley o acto reclamado se consume de manera irreparable y haga inútil el juicio; por lo tanto, en el supuesto de negar tal suspensión, tiene como consecuencia que la ley o acto impugnado produzca todos sus efectos, lo cual equivale a una ley o acto de autoridad contra el cual las personas no pueden interponer ningún tipo de defensa.

Ahora, debemos tener presente que las leyes son de interés público y por lo mismo se tienen que aplicar; por lo tanto, si partimos de ésta base, debemos tomar en cuenta que el juicio de amparo contra leyes no tendría razón de ser, ya que, las autoridades actúan conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho previsto por la norma; por lo tanto, siempre debe aplicarse la ley, porque no está a su libre criterio el seleccionar en que casos si la aplican y en cuales no; concluyendo entonces, que si todas las normas obligatorias son aplicadas, el acto se consuma en sus naturales consecuencias.

El maestro Juventino V. Castro nos explica en su libro dedicado al estudio del artículo 105 constitucional<sup>75</sup>, que la regla general es que no cabe la suspensión del acto reclamado por la aplicabilidad o su autoaplicabilidad de una norma general obligatoria, por razones de elemental orden público; es decir, porque las leyes son decretadas para guardar el orden público generalizado.

De lo anterior no estoy de acuerdo con el maestro Juventino, ya que si bien es cierto que las leyes son de interés público, y por lo mismo deben ser aplicadas, también es cierto que su objeto es mantener la coexistencia de los derechos de los particulares entre sí y en sus relaciones con el poder público, por lo tanto, el cumplimiento de las leyes interesa al orden social. Debemos tomar en cuenta que no todas las leyes afectan directamente al orden público, y cuando indirectamente lo hacen, sus efectos pueden suspenderse sin perjuicio para la sociedad o Estado, recordando siempre que la suspensión es personal y no general.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad no existe la figura jurídica de la suspensión porque en primer lugar, obviamente, así lo establece el tercer párrafo, del artículo 64, de su Ley Reglamentaria; y en segundo, porque aquí no se enfrenta un quejoso contra el acto de una autoridad que aplica una ley inconstitucional, sino, se enfrentan poderes u órganos que deben cuidar el orden social.

<sup>74</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Op. cit., p. 109.

<sup>75</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 293.

Por otro lado, debemos tener presente que la suspensión en el amparo procede sólo respecto de leyes o actos que no pueden considerarse como ejecutados, ya que una vez realizado o aplicada tal ley o acto es imposible suspenderlo, tal y como lo sostiene la Tesis jurisprudencial 1871, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, página treinta16, de la siguiente forma:

**"SUSPENSION, EFECTOS DE LA .** Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosa en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirías al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo."

En relación con lo anterior, debemos comentar que la suspensión en el amparo contra leyes es procedente cuando se pide en contra de la ejecución o aplicación de las mismas, y no, en contra de su expedición; considerando desde luego, que se deben expedir leyes que regulen las relaciones entre los gobernados, y entre éstos y el Estado; tal y como lo sostiene la Tesis jurisprudencial encontrada al Apéndice 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, página treinta09, bajo el siguiente rubro y contenido:

**"SUSPENSION CONTRA UNA LEY.** Es improcedente conceder la suspensión contra la expedición de las leyes, por que la materia de la suspensión es la ejecución o aplicación de las mismas leyes, y no éstas en sí, y su inconstitucionalidad, que es lo que puede perjudicar a los quejosos, es materia del fondo del amparo y no del incidente de suspensión."

Asimismo, hemos encontrado la Tesis jurisprudencial 1862, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, página treinta09, la cual confirma la procedencia de la suspensión en el amparo contra leyes, siempre y cuando éstas tengan un principio de ejecución, o cuando surtan efectos inmediatos respecto a los intereses jurídicos de un grupo determinado de personas; bajo el siguiente rubro y contenido:

**"SUSPENSION CONTRA UNA LEY.-** Es procedente la que se pide contra una ley cuyos preceptos, al promulgarse, adquieren el carácter de inmediatamente obligatorios, que se ejecutarán sin ningún trámite y serán el punto de partida para que se consumen, posteriormente, otras violaciones de garantías."

Para concluir con el presente tema, tan amplio y del cual hay mucho de que hablar, a continuación, describiremos la procedencia de la suspensión cuando es solicitada con fundamento en la fracción primera del artículo 124 de la Ley de Amparo; es decir, cuando es solicitada a petición de parte.

El incidente de suspensión a petición de parte procede en cualquier tiempo, desde la presentación del escrito inicial de demanda hasta antes de pronunciarse sentencia. La solicitud de suspensión debe ser hecha por escrito y se sigue siempre por cuerda separada y por duplicado.

Después de que se ha hecho la petición de suspensión, el juzgador pide a las responsables un informe previo, el cual, como sabemos, por lo expuesto en párrafos anteriores, lo deben rendir en veinticuatro horas; asimismo, en el auto en que se solicita dicho informe, se señalará día y hora para la celebración de la llamada audiencia incidental, la cual tendrá lugar setenta y dos horas después de transcurrido el término para la presentación del informe arriba mencionado.

Después de dictado el auto inicial del procedimiento, la suspensión deberá de quedar resuelta en la audiencia incidental.

Como sabemos, la falta de informe presume que los actos reclamados son ciertos, para el sólo efecto de la suspensión; lo cual, implica que se conceda.

El capítulo de pruebas lo forman únicamente la documental y la de inspección judicial, pues por la rapidez con que debe resolverse el incidente de suspensión no son admisibles pruebas que requieran preparativos y que tomen determinado tiempo; lo anterior, según lo dispuesto por el primero párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, sin embargo hemos encontrado una Tesis de jurisprudencia en el informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página Inoventa; la cual, consideramos como excepción a lo antes mencionado por el artículo 131, versando de la siguiente forma:

**"INFORME PREVIO, INCIDENTE DE OBJECCION AL CONTENIDO DE LAS REGLAS DE LIMITACION PROBATORIA ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 131, DE LA LEY DE AMPARO, NO SON APLICABLES.** Las reglas establecidas en cuanto a limitación de pruebas en el artículo 131 de la Ley de Amparo, se refieren a las que pueden ofrecer las partes en la audiencia incidental, que va a terminar con el dictado de la interlocutoria correspondiente; pero una vez dictada ésta, de objetar alguna de las partes el contenido del informe previo, la demostración de la falsedad de ese contenido, que en su caso obligaría a modificar o revocar la interlocutoria, no puede quedar limitada únicamente a las pruebas documental o de inspección, porque éstas serían inconducentes para establecer que autoridad intervino, tratándose de ciertos actos reclamados, como pueden ser: desalojo, confiscación, demolición, levantamiento de puestos metálicos, etc., para lo cual resulta idónea la prueba testimonial."

Asimismo hemos encontrado otra Tesis de jurisprudencia en el Apéndice, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, página treinta76, relativa a las pruebas que se presentan en el incidente de suspensión, la cual versa de la siguiente forma:

**"PRUEBAS EN EL INCIDENTE DE SUSPENSION.** Las pruebas presentadas con la demanda de amparo, deben tenerse en cuenta al fallar en revisión el incidente de suspensión aún cuando no hayan sido aceptadas en la audiencia incidental."

#### **4.8.- Desistimiento.**

Dentro de la fracción primera, del artículo 74 de la Ley de Amparo, hemos encontrado que procede el sobreseimiento cuando el agraviado desista expresamente de la demanda; asimismo, en la fracción primera del artículo 20 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, se estableció que procede el sobreseimiento cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales.

Del párrafo anterior se desprende claramente la diferencia que existe entre ambos procesos constitucionales, consistente, en que puede operar el desistimiento de la demanda de amparo contra leyes, pero no, de la demanda en que se ejercite la acción de inconstitucionalidad.

El maestro Rafael de Pina <sup>76</sup>, nos dice que en términos generales el desistimiento es el ejercicio de la facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación, por propia voluntad, de un derecho, pretensión, cosa o ventaja; es decir, es un acto jurídico que pone fin al ejercicio de un derecho o a una actuación jurídica cualquiera.

Pero como hemos anotado, y en relación al amparo contra leyes, el desistimiento en este proceso es un acto personalísimo y trascendental que pone fin al juicio, por lo que resulta necesario, para que surta sus efectos, que sea expreso y ratificado ante el juez del conocimiento o ante un funcionario que tenga fe pública, previa identificación del interesado; y que, si es formulado por el apoderado o representante, sea ineludible que el poder relativo le confiera facultades específicas para desistir, esto último, de conformidad con lo establecido por el artículo 14 de la Ley de la materia y ratificado por las siguientes tesis de jurisprudencia:

**"DESISTIMIENTO DEL AMPARO POR APODERADOS.** En los términos del artículo 14 de la Ley de la materia, para que el mandatario pueda desistirse del juicio de amparo, se requiere cláusula especial, por lo que el apoderado del quejoso debe estar facultado expresamente para desistirse a nombre de su representada, del juicio de amparo". (Apéndice, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, página 677)."

**"REPRESENTANTE COMÚN, DESISTIMIENTO DEL AMPARO POR EL.** El representante común que carece de cláusula especial para desistirse del juicio de garantías, no puede hacerlo a nombre de su representación, por exigir ese requisito el artículo 14 de la Ley de Amparo, y sólo puede hacerlo a nombre propio". (Apéndice, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis jurisprudencial 1623, página 2622)."

**"SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO.** Para que prospere el desistimiento en el juicio constitucional se requiere cláusula especial en los poderes, así

---

<sup>76</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit., p. 245.

como la ratificación del escrito relativo ante la presencia judicial o funcionario con fe pública, previa identificación del interesado". (Apéndice, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis jurisprudencial 1805, página 2noventa6)."

En el Manual del juicio de amparo <sup>77</sup>, se nos expone que es un error el referir al desistimiento con la demanda, como si implicará la pérdida de la instancia, ya que en realidad trae aparejada la pérdida de la acción, como se desprende de la circunstancia de que, formulado tal desistimiento, el acuerdo del juzgador no pueda ser el de tener al promovente por desistido de la instancia, como ocurre en los juicios ordinarios, sino precisamente el de sobreseer, con fundamento en el artículo 74 de la Ley de Amparo, sin que para ello sea necesario contar con la anuencia de las demás partes.

Por lo anterior, no debemos pasar por alto el mencionar, que el desistimiento de la acción implica la conformidad del actor con la situación jurídica o antijurídica que dio origen al juicio, sin que posteriormente se pueda iniciar uno nuevo por la misma causa; es decir, es la renuncia a la acción precedente y adquirida.

Ahora, el desistimiento de la instancia implica el desco del actor de solicitar al juzgador la terminación del juicio intentado, pero reservándose el derecho de iniciar posteriormente uno nuevo con base en los mismos hechos que originaron al primero.

Como podemos ver, el párrafo anterior puede ser comparado con el derecho procesal, donde, generalmente, el desistimiento de la demanda implica sólo la pérdida de la instancia, es decir, la parte que lo formula no se despoja de la acción, sino que sólo renuncia al procedimiento que ha iniciado, pudiendo, por lo tanto, instaurar nuevamente su demanda.

De todo lo anterior podemos ver, al igual que como lo han expuesto varios estudiosos del juicio de amparo, que la consecuencia jurídica del desistimiento de la demanda, es el sobreseimiento, por lo que la resolución correspondiente hace inoperante la acción constitucional ejercitada, y no sólo provoca la pérdida de la instancia. Desistir de la acción es igual a la pérdida definitiva del derecho.

Después de este análisis, podríamos ahora, cuestionarnos lo siguiente: ¿Que sucedería si una vez interpuesto un amparo, contra una ley autoaplicativa se ejercita el desistimiento; pero después, es interpuesto nuevamente por el mismo quejoso contra el primer acto de aplicación de la misma ley en su perjuicio?

Respecto de este cuestionamiento podemos afirmar, que la diferencia hecha entre el desistimiento de la instancia, no es aplicable tratándose de amparo contra leyes, ya que si el quejoso impugna una ley autoaplicativa dentro del término de treinta días, y se desiste, el amparo por obvia razón se sobreseerá; pero, queda abierta la puerta para que el quejoso haga valer posteriormente la demanda, cuando se le aplique por vez primera esa ley

---

<sup>77</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Op. cit., pp. 125-126.

en su perjuicio y le cause un agravio personal y directo, el cual da como consecuencia la procedencia del juicio de amparo.

Por último debemos mencionar, que por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, hemos dejado anotado que no se autoriza el desistimiento de la demanda en que se ejercite la acción, tratándose siempre, de normas generales; ya que, una vez que se ha planteado el asunto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta debe seguir el procedimiento hasta su resolución, salvo que surja alguna causal de sobrescrimiento, de las previstas en el artículo 65, en relación con el 20 de la Ley Reglamentaria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las acciones de inconstitucionalidad, debe seguir el procedimiento del asunto planteado hasta su resolución, porque, recordemos que es el Tribunal encargado de cuidar el Pleno cumplimiento y aplicación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; por lo tanto, debe cuidar que todas las leyes se apeguen a esta última; es decir, es el Tribunal constitucional con facultad de anular todo aquello que sea contrario a la Carta Magna.

#### **4.9.- Medio oficial de publicación.**

La siguiente diferencia que hemos encontrado entre ambos procesos constitucionales, es la relativa al medio oficial de publicación de las leyes; lo cual, resulta importante, ya que tratándose del amparo, es necesario saber quién publica dicha ley, para señalarla como responsable y para efectos de notificación. Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad resulta igualmente importante el saber en qué medio oficial se publica la ley, para efectos del cómputo del plazo existente para ejercitar la acción.

En el artículo 11 de la Ley de Amparo se establece que *"es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."*

Y en la fracción tercera del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, se establece que *"la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener la norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se hubiere publicado."*

Como podemos observar, la diferencia que se estudia es clara e importante, ya que siempre es necesario saber en qué medio se publica la ley, para así, señalar a la responsable, o bien, para partir de esa publicación con el cómputo del plazo para ejercitar la acción.

Tratándose del amparo contra leyes y como hemos expuesto, en la fracción I del artículo 89 de la Carta Magna, se establece como facultad y obligación del titular del

Poder Ejecutivo Federal el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exActa observancia.

Asimismo, en el artículo 120 del mismo ordenamiento jurídico, se establece que los titulares del Poder Ejecutivo Estatales están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes Federales.

Para los efectos de señalar como autoridad responsable en el amparo, respecto de la publicación de la ley en el medio oficial y, después de haber mencionado los dos artículos constitucionales anteriores, debemos tomar en cuenta al titular del Poder Ejecutivo de que se trate, pero entonces, podríamos hacernos una pregunta ¿Qué sucede con los directores de los medios oficiales de publicación, los cuales llevan a cabo la orden de publicar las leyes?

A los directores de los medios oficiales de publicación, después de lo establecido por la fracción I del artículo 89 y 120 de la Carta Magna, los debemos señalar pero como autoridades ejecutoras, ya que llevan a acabo, o mejor dicho, cumplen con la orden del titular del Poder Ejecutivo de que se trate, de publicar la ley que han aprobado previamente los órganos Legislativos correspondientes. Asimismo, pienso que deben ser señalados como autoridades publicadoras, ya que si bien es cierto que cumplen con la orden de publicar dichas leyes, también es cierto que son los encargados de esos medios oficiales; y por lo tanto, son los responsables de que dicha publicación se realice.

Ahora, debemos señalar lo que es la promulgación, como acto del titular del Poder Ejecutivo de que se trate, y lo que es la publicación, como acto del director del medio oficial o como ejecución de una orden.

La promulgación es el acto del Jefe del Estado mediante el cual ordena la publicación y cumplimiento de una ley aprobada por el Poder Legislativo. Mientras que la publicación es el conocimiento dado de un acto jurídico o disposición legal, que constituye requisito indispensable para que surta efectos; es decir, es la inserción en el Diario Oficial del Estado de la ley promulgada para conocimiento de los obligados a su cumplimiento o aplicación. Esto último en relación lógicamente a las leyes, lo cual, es tema primordial de este trabajo de investigación.

De lo antes expuesto se desprende que la promulgación es la orden de publicación y cumplimiento de una ley, mientras que la publicación tiene por objeto darla a conocer. En relación a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia, que la promulgación y publicación son empleadas como sinónimos, tal y como se desprende de la tesis encontrada en el Apéndice, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, páginas 1154-1155, la cual versa de la siguiente forma:

**"PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS LEYES.** La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar

a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución."

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, resulta sumamente importante el saber con exactitud en que medio oficial se publica la norma general o ley que se estima es contraria a la Constitución, así como la fecha en que se lleva a cabo; ésto, para realizar el cómputo correspondiente al plazo que se tiene para ejercitar la acción; el cual, como sabemos y, de conformidad por lo establecido en el artículo 60 de la Ley de la materia, será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

Para concluir, debemos mencionar que si bien es cierto que tratándose de la impugnación de leyes autoaplicativas en el amparo, el término también es de treinta días como en las acciones de inconstitucionalidad, también es cierto que entre ambos existe una diferencia, consistente en que en el primer proceso, dicho cómputo, se debe iniciar a partir de que entra en vigor la ley, mientras que en el segundo, como hemos visto, el cómputo se inicia a partir del día siguiente en que la ley ha sido publicada en el correspondiente medio oficial, independientemente de que entre en vigor días, meses o años después, lo cual, sí es tomado en cuenta para el juicio de amparo contra leyes, tal y como lo establece la tesis jurisprudencial 121, encontrada en el Apéndice, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, página 222, que versa de la siguiente forma:

"LEYES, AMPARO CONTRA. TERMINO PARA INTERPONERLO. De acuerdo con el sistema actual de la Ley de Amparo (artículos 22, fracción I, y 73, fracciones VI y XII, párrafo 2o.), la oportunidad para impugnar leyes no se relaciona con la fecha en que son conocidas por el interesado, sino que cuando son autoaplicativas pueden ser impugnadas en los treinta días siguientes al en que entran en vigor; y, en todo caso, pueden ser combatidas en los quince días siguientes al primer acto de aplicación en perjuicio de la queja."

#### **4.10.- Autoridades responsables.**

En párrafos anteriores, hemos expuesto que en ambos procesos constitucionales deben ser llamadas a juicio, como autoridades responsables, a los órganos Legislativos y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la ley que se estima contraria a la Constitución Federal. Pero, de conformidad con lo establecido por el artículo 11 de la Ley de Amparo, en este proceso, también deben ser llamadas como responsables aquéllas autoridades publicadoras y ejecutoras de la ley impugnada, siendo llamadas éstas últimas, en el caso de las heteroaplicativas.

De lo anterior podemos ver entonces que la diferencia que aquí se estudia entre ambos procesos constitucionales, consiste; en que, en el amparo contra leyes deben ser llamadas como responsables aquellas autoridades publicadoras y ejecutoras de la ley impugnada, siendo llamadas éstas últimas, en el caso de las heteroaplicativas.

De lo anterior, podemos ver entonces, que la diferencia que aquí se estudia entre ambos procesos constitucionales, consiste; en que, en el amparo contra leyes deben ser llamadas a juicio, como responsables, aquellas autoridades publicadoras y ejecutoras de la ley que se combate, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad no.

Respecto de las autoridades publicadoras, se ha realizado el estudio correspondiente en el punto que antecede, pero, pensamos que debemos agregar la siguiente jurisprudencia, encontrada en el Apéndice, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, página 1756, para dejar completa la idea, respecto de la publicación de las leyes en las entidades federativas:

**"LEYES, PROMULGACION DE LAS.** Conforme al artículo 120 de la Constitución, los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes Federales y es evidente que la obligación que la Constitución impone a los gobernadores, de publicar dichas leyes, es para que puedan llegar al conocimiento de los habitantes de los Estados y obligarlos; de donde lógicamente se deduce que mientras esas leyes no lleguen al conocimiento de los habitantes de los lugares distintos de su promulgación, bien por el transcurso del tiempo a que se refiere la ley, bien por medio de una publicación, no obligan ni surten sus efectos en esos lugares."

Ahora, por lo que se refiere a las autoridades ejecutoras, debemos mencionar, que éstas deben ser señaladas como responsables cuando se impugnan leyes heteroaplicativas; es decir, aquellas contra las que procede el amparo a partir de su primer acto de aplicación en perjuicio de algún gobernado; ya que, tratándose de leyes autoaplicativas, recordemos que es procedente el amparo a partir de que entra en vigor, independientemente de que sean o no ejecutadas.

Ejecutar significa cumplir, entonces, podemos afirmar que cuando una ley se ejecuta se está cumpliendo; por lo tanto, una ley puede ser ejecutada después de que ha entrado en vigor, de ahí, que solo puedan ser señaladas como responsables en el amparo a estas autoridades cuando se trate de leyes heteroaplicativas.

Por último, debemos señalar algunas tesis de jurisprudencia relativas al tema:

**"AUTORIDADES RESPONSABLES DEL ACTO OBJETO DEL AMPARO.** Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo. (Apéndice, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial treintal, página 502.)"

**“AUTORIDADES EJECUTORAS.** La ejecución que lleven a cabo de órdenes o fallos que constituyen una violación de garantías, importa también una violación constitucional. (Tomo Común, tesis 48, Quinta Época, página 110.)”

**“AUTORIDADES EJECUTORAS.** Los actos de las autoridades ejecutoras relativos a mandamientos que se ajusten a la ley, no pueden considerarse violatorios de garantías. (Tomo Común, Tesis 49, Quinta Época, página 111.)”

No debemos dejar de mencionar que en la demanda de amparo, deben ser señaladas las autoridades de la Federación o de los Estados, o del Distrito Federal, que en sus respectivas esferas de competencia ejecuten o traten de ejecutar la ley o norma general reclamada.

#### **4.11.- Materia Electoral.**

El jueves 22 de agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto mediante el cual se declaraban reformados diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre los cuales, y, por lo que toca a nuestro tema, se reformó el encabezado de la fracción segunda del artículo 105, adicionándole, asimismo, dos párrafos.

Por medio de este Decreto, se le dio competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de todas las acciones de inconstitucionalidad que se ejerciten en contra de normas generales o leyes que sean contrarias a la Carta Magna, por lo que ya puede conocer de las acciones que sean ejercitadas en contra de normas en materia electoral.

Por otro lado, mediante este Decreto se le adicionaron a la fracción segunda del citado artículo 105 constitucional, dos párrafos, por medio de los cuales se faculta a los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, a ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes electorales Federales o locales; asimismo, se establece que los Partidos Políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, podrán ejercitar dichas acciones, en contra de leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Ahora, por lo que respecta al amparo, en la fracción séptima, del artículo 73, de su Ley Reglamentaria, se ha establecido la improcedencia de este juicio en contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

De lo anterior y a simple vista, sobresale la diferencia existente entre ambos procesos constitucionales, como lo es, la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de todas las normas generales contrarias a la Carta Magna; y,

la improcedencia del juicio de amparo en contra de todas las resoluciones o declaraciones y autoridades en materia electoral.

Como podemos ver, la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral es relativa, ya que, como hemos anotado, se refiere a las resoluciones o declaraciones y autoridades en esta materia; pero entonces, ¿qué sucede con las leyes electorales?. ¿pueden o no ser impugnadas por un gobernado que sea agraviado por éstas? ¿procede o no el juicio de amparo contra leyes electorales?.

De los cuestionamientos anotados en el párrafo anterior, cabe mencionar, que el juicio de amparo contra leyes electorales, hasta antes de la reforma de referencia, si era precedente: ya que si bien es cierto que en la fracción séptima, del artículo 73, de la Ley de Amparo, se declara la improcedencia de éste en materia electoral, también es cierto que no lo hace respecto de leyes, sino, sólo respecto de resoluciones o declaraciones de autoridades en ésta materia. Asimismo, en la fracción primera, del artículo 114 de la ley, arriba mencionada, se declara la procedencia del amparo ante los Juzgados de Distrito, contra leyes Federales o locales. Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo Federal, Reglamentos de leyes expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros Reglamentos, Decretos o acuerdos de observancia general, que por ser autoaplicativos o heteroaplicativos, causen perjuicio o a los quejosos; como podemos ver, en este precepto no se hace distinción respecto de leyes en materia electoral, sino, que habla de leyes en general, que causen perjuicio a los gobernados. Por lo anterior, podríamos decir en principio que el juicio de amparo contra leyes electorales si es precedente; pero, solo cuando se violan derechos políticos que pueden ser asociados con actos violatorios de garantías individuales; sin embargo, debido a la adición que se hizo a la segunda fracción del artículo 105 constitucional, publicada el 22 de agosto de 1996, se ha establecido en su nuevo párrafo tercero, una limitante a lo anotado anteriormente, señalando que "la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo". ¿Cual?, las acciones de inconstitucionalidad, por lo que entonces, ya no es precedente el juicio de amparo contra leyes electorales; esto, no quiere decir que los gobernados se encuentren en la actualidad a merced de éstas, sino que, en caso de que sean inconstitucionales deben ser impugnadas por las minorías del treinta y tres por ciento de los órganos Legislativos, por el Procurador General de la República y, por lo que hemos anotado, actualmente también por los Partidos Políticos Nacionales, siempre y cuando se encuentren dentro del plazo para hacerlo.

Resulta aplicable a lo anterior la tesis de jurisprudencia 622, encontrada en el Apendice al Seminario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pags. 1060-1061; y, que es del siguiente tenor:

**"DERECHOS POLITICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTIAS.** Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes."

Está entonces clara la diferencia existente entre ambos procesos constitucionales, la cual, en este caso no se encuentra en las leyes que los reglamentan, sino, en la Carta Magna, sobre la cual no puede estar ninguna ley o norma general, es decir, todo lo establecido en ella es ley suprema; por lo tanto, se reitera que la única vía para impugnar leyes electorales, son las acciones de inconstitucionalidad.

No debemos dejar de mencionar, que anterior a la reforma que hemos citado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía la obligación de declarar improcedentes todas aquellas acciones de inconstitucionalidad que se ejercitaran en contra de normas generales referentes a la materia electoral. Tal y como sucedió por ejemplo con la primera acción que se planteó con apoyo en la reforma al artículo 105 constitucional; a la cual, le correspondió el número de expediente 1/95, y fue promovida por algunos integrantes de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el mes de julio de 1995, contra actos de la propia Asamblea.

Siguiendo con el ejemplo, dicha acción de inconstitucionalidad fue desechada, por considerar el Ministro Instructor que se trataba de materia electoral, y por lo tanto ser improcedente; pero, posteriormente fue admitida a trámite, en cumplimiento de la resolución del Pleno de la Corte, al resolver el recurso de reclamación que se interpuso por el grupo legislativo que promovió dicha acción.

La discusión de la acción de inconstitucionalidad que se describe, dio lugar a interesantes debates en el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, sin embargo, al resolver sobre la cuestión planteada, se tomaron por una mayoría de 6 votos, en contra de otros cinco no coincidentes, por lo que se resolvió declarar improcedente y sobreseer el asunto planteado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, archivando asimismo el expediente, de conformidad por lo establecido en el artículo 72 de la Ley de la materia, el cual a la letra dice:

*"Artículo 72.- Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobarán por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimarà la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.*

Para concluir con el presente tema debemos señalar que la reforma publicada el jueves 22 de agosto de 1996, por lo que respecta a nuestro trabajo de investigación, ha resultado benéfica, porque, ahora sí la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumplirá con su misión constitucional anulando o invalidando las leyes o normas generales que no cumplan, o mejor dicho, que sean contrarias al Código Federal Supremo.

Digo que cumplir con su misión constitucional, porque, ya no existe el impedimento para que conozca sobre la constitucionalidad o no de leyes electorales; simplemente, nada sobre la Constitución, nadie sobre la Constitución.

#### **4.12.- Suplencia de la deficiencia.**

En el capítulo relativo a las similitudes que existen entre ambos procesos constitucionales he dejado asentado que entre éstos existe una diferencia respecto de la suplencia de la deficiencia de la queja, consistente en que en el amparo contra leyes se trata de una suplencia limitada, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad se establece una suplencia amplia; lo anterior, con base en los siguientes razonamientos.

En relación al amparo contra leyes, he afirmado que la suplencia de la deficiencia de la queja es limitada, pero ¿porqué?, por que en la fracción primera del artículo 76 bis de la Ley de la materia, se ha establecido claramente que las resoluciones aquí dictadas pueden fundarse en la jurisprudencia obligatoria emitida por la Suprema corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de una ley; mientras que en las acciones de inconstitucionalidad la suplencia es amplia, porque las resoluciones que emita el Máximo Tribunal antes mencionado, sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, puede fundarlas en cualquier precepto de la Constitución Federal haya o no sido invocado en el escrito inicial de demanda, exista o no jurisprudencia al respecto; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 de la ley que reglamente a este proceso constitucional.

Como podemos apreciar, en las acciones de inconstitucionalidad no existe limitación alguna, a la Suprema Corte de Justicia, para declarar la invalidez de una norma general o ley, cuando ésta viole cualquier precepto de la Carta Magna, haya o no sido invocado en la demanda en que se ejercite la acción. Diferencia clara que existe con el juicio de amparo, en el cual, si el acto reclamado por el quejoso se funda en leyes que previamente han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia emitida por el Máximo Tribunal de la Nación, el Juzgador que conozca de tal juicio tiene la obligación de suplir la deficiencia, por lo que se otorgará la protección de la Justicia Federal al gobernado que fue agraviado con un acto de aplicación de la referida ley.

Por último y en relación al amparo contra leyes, y por lo antes expuesto podríamos pensar: ¿que sucede con el llamado principio de la relatividad de las sentencias, se cumple o no ?. Como sabemos y lo hemos expuesto, de acuerdo a este principio los efectos de las sentencias no son de carácter general, sino personal; ni en ellas se hace una declaración general sobre la ley atacada de inconstitucional, sin embargo, por conducto de la suplencia en estudio, el juzgador debe corregir las deficiencias que encuentre en el escrito de demanda que se haga valer con posterioridad a la conformación de una tesis de jurisprudencia que declare como inconstitucional una ley; es decir, si previamente la Corte ha emitido una jurisprudencia en la que declare como inconstitucional una ley y después se interpone una demanda de amparo contra la misma, el juzgador forzosamente debe suplir las deficiencias que encuentre en ese escrito inicial.

Así entonces, por lo expuesto en el párrafo anterior me atrevo a sostener que con la suplencia que se estudia, no se cumple con el llamado principio de la relatividad de

las sentencias de amparo cuando se ataca una Ley de inconstitucional; porque, como sabemos, toda jurisprudencia se forma por cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, por lo tanto, cada una de las cinco sentencias que formaron esa jurisprudencia se dictaron con carácter personal y no general, pero que ahora por ser tesis jurisprudencial se aplican erga omnes; entonces, ¿dónde queda el principio de la relatividad de las sentencias?, o ¿podemos pensar en que únicamente se aplica respecto de las sentencias que no forman jurisprudencia?, más aún ¿podemos decir que la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja, en el supuesto aquí Tratado, es una excepción al principio antes citado ?.

Para concluir podemos mencionar entonces que la suplencia limitada en el amparo contra leyes consiste, en que si existe jurisprudencia emitida por la Corte que declare inconstitucional una ley, el juzgador forzosamente la debe aplicar al caso concreto para así suplir las deficiencias que existan en el escrito inicial de demanda interpuesto por el quejoso agraviado por esa ley; mientras, que la suplencia amplia en las acciones de inconstitucionalidad consiste, en que la sentencia emitida por la Corte puede estar fundada en la violación de cualquier precepto de la Carta Magna, haya o no sido invocado, y es ahí donde se aplica la suplencia de la deficiencia. Esta suplencia es más una actitud judicial que una regla de procedimiento, es la figura jurídica que pretende equilibrar y asistir a un justificable, es más un acto humano, que un acto jurisdiccional, porque equilibra y adecua los supuestos al caso concreto.

#### 4.13.- Efectos de las sentencias.

Como lo he mencionado en párrafos anteriores, en todo juicio o proceso, cuando termina en todas sus etapas, se debe dictar una sentencia; la cual, en el supuesto del amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad resulta importante y al mismo tiempo con varias diferencias, situaciones que serán motivo de estudio en las siguientes páginas.

Así entonces tenemos que, la primer diferencia que existe entre ambos procesos constitucionales, en el tema que se estudia, consiste en lo siguiente:

- En el amparo contra leyes las sentencias que se pronuncian sólo se ocuparán de los individuos particulares partes en el juicio, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley de la materia.

- En las acciones de inconstitucionalidad, las sentencias que se pronuncian pueden declarar la invalidez de la norma impugnada si fueren aprobadas por no menos de ocho Ministros de la Corte y aún habiendo mayoría si no se vota por ocho, el asunto se desestima y ordena su archivo; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley de la materia.

En el artículo 73, de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, se ha separado al artículo 42 de los distintos 41, 43, 44 y 45; los cuales, son aplicados en común para las controversias constitucionales y este proceso constitucional que se analiza; ahora, en el artículo 72 se acepta la invalidación de normas si son votadas al menos por ocho ministros, al igual que se hace en el citado artículo 42, por lo que respecta a las controversias constitucionales, pero, ¿Qué sucede con el último párrafo de este precepto en comento ? en el que se establece que: " En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia". Es decir, en el artículo 59 de la citada ley se señala que: " *En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II* "; entonces, atendiendo a lo anterior, podríamos cuestionarnos los efectos erga omnes de las sentencias emitidas en las acciones de inconstitucionalidad, ¿ Hasta dónde llegan realmente esos efectos ?.

Durante el desarrollo de este trabajo de investigación hemos realizado algunas afirmaciones en relación a esta primer diferencia; como ha sido, por ejemplo, el mencionar que el artículo 76, de la Ley de Amparo (arriba mencionado) contiene el principio llamado de la relatividad de las sentencias, en el cual, como sabemos, se consagró la Fórmula sacramental del ilustre Mariano Otero; asimismo, hemos expuesto que las sentencias dictadas en los juicios de amparo no son de carácter general sino personal, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad éstas son erga omnes.

En esta parte, podríamos hacernos un cuestionamiento, del cual hemos hecho referencia; de acuerdo al principio de la relatividad de las sentencias, éstas son de carácter personal, es decir, sólo se aplican en beneficio o perjuicio de las partes en esa controversia, pero entonces, ¿que sucede con las cinco sentencias en el mismo sentido que forman jurisprudencia ? . Al momento de ser jurisprudencia, ésta es aplicada erga omnes, por lo tanto, podemos pensar que el principio de referencia es relativo y no absoluto, ésto, tratándose del amparo contra leyes, ya que las sentencias que antes eran de efectos personales, ahora serán de efectos generales, por el hecho de ser jurisprudencia.

Por otro lado, he afirmado que las sentencias emitidas en las acciones de inconstitucionalidad son erga omnes o de carácter general, siendo esto lógico, ya que si una norma general o ley es declarada inconstitucional por no menos de ocho Ministros de la Corte, ésta quedará sin efectos y nunca más podrá ser aplicada, por ser contraria a cualquier precepto constitucional.

En relación a lo antes expuesto hemos encontrado una tesis jurisprudencial en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988. Primera Parte, Tribunal Pleno, página 227; que versa de la siguiente manera:

**"LEYES INCONSTITUCIONALES. NO EXISTEN DE PLENO DERECHO.**  
No existen nulidades ab initio, pues todas las normas jurídicas son válidas mientras no se decreta su nulidad por órgano competente, y no porque los quejosos estimen que la ley

viola preceptos constitucionales considerados como parte esencial de la Constitución, es inconstitucional la ley, pues precisamente el órgano estatal competente, en el caso, el Poder Judicial Federal, es quien determinará si existe o no la violación de preceptos constitucionales. En materia de amparo contra leyes no existen leyes inconstitucionales de Pleno derecho, y siempre se requiere que un órgano así lo decida, para considerar que la ley no debe producir consecuencias o que no debe aplicarse al caso concreto."

Continuando con el estudio de las diferencias que existen entre ambos procesos, debemos mencionar que tratándose del amparo contra leyes, la sentencia que emita el juzgador únicamente puede declarar la violación de preceptos constitucionales que se refieran a garantías individuales; en tanto, que las sentencias emitidas en las acciones de inconstitucionalidad se pueden basar en la violación a cualquier precepto de la Carta Magna, haya o no sido invocado en el escrito inicial de demanda y sean o no garantías individuales.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 1, de la Ley de Amparo, y artículo 71, de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, que disponen:

*"Artículo 1.- 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.*

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

Esta diferencia que se comenta, además de estar prevista en las leyes que reglamentan a ambos procesos, podemos decir que es lógica, porque recordemos que el juicio de amparo fue creado exclusivamente para proteger a las garantías individuales en contra de actos o leyes que las violen; asimismo, debemos agregar que debido a que es el propio gobernado quien promueve tal proceso constitucional, por éste pretende que se le restituya en el Pleno goce y disfrute de sus garantías violadas. En cambio, las acciones de inconstitucionalidad fueron creadas para preservar el texto de la Carta Magna, es decir, para cuidar la constitucionalidad de todas las leyes que de ella emanen, debiendo ser anuladas aquellas que no cumplan con lo anterior; y además, recordemos que son ejercitadas por las minorías de los órganos Legislativos, por el Procurador General de la República y por los Partidos Políticos, que consideran inconstitucionales a las leyes que combaten, siempre actuando como representantes de la sociedad y sin prejuzgar si la ley impugnada viola o no garantías individuales; es decir, si la ley viola cualquier precepto constitucional, simplemente debe ser anulada.

Por otro lado, hemos encontrado en el artículo 192, de la Ley de Amparo, que las resoluciones que diriman amparos (en este caso) contra leyes sólo se aplican en forma obligada hasta que constituyen jurisprudencia, asimismo es vinculada para las Salas de la Corte, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, administrativos y del trabajo, locales o Federales; diferencia que hemos encontrado con el artículo 43 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, en el que se establece que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho Ministros de la Corte, serán obligatorias igualmente, para las autoridades judiciales arriba señalados.

Como podemos ver, en las acciones de inconstitucionalidad se dispone la obligatoriedad de las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas en términos de lo anteriormente citado, y no como dispone el mencionado artículo 192 de la Ley de Amparo, el cual hace consistir la jurisprudencia obligatoria en lo dispuesto en las resoluciones.

El maestro Juventino V. Castro<sup>78</sup> en su libro dedicado al estudio del artículo 105 de la Carta Magna nos ha dicho al respecto que los puntos resolutivos deciden sobre la cuestión planteada, concediendo, negando, o sobreseyendo el amparo. Pero que los criterios se encuentran en los considerandos, los cuales a su vez fundan los resolutivos, en los que nunca se debe establecer la jurisprudencia, sino en los considerandos, por exponer ahí sus criterios los juzgadores.

Asimismo respecto a lo anterior, podemos señalar que mientras en el amparo contra leyes las resoluciones constituyen jurisprudencia, siempre que lo resultado en ellas se sustente en cinco sentencias en el mismo sentido, en las acciones de inconstitucionalidad, si las razones resultan obligatorias y éstas se encuentran en las sentencias, el resultado será un criterio jurisprudencial, obligatorio para todos los Tribunales Federales y locales; es decir, un sólo criterio, establecido en una sola ejecutoria, constituye jurisprudencia.

Por otro lado, hemos encontrado que las sentencias en el amparo contra leyes, por lo general, sólo constituyen jurisprudencia cuando son publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, tal y como lo dispone la fracción segunda del artículo 195 de la Ley de la materia; diferencia que existe con el artículo 44 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, en el que se establece que el Presidente de la Corte mandará a publicar la sentencia de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen, pero además, cuando en ellas se declare la invalidez de las normas impugnadas, se ordenará su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

---

<sup>78</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 341

La publicación en el Semanario Judicial de la Federación, sirve para darle a la jurisprudencia la publicidad necesaria y forzosa para el conocimiento general de cada uno de los órganos encargados de sentar jurisprudencia.

Por todo lo antes expuesto, claramente se puede observar la importancia que representa el publicar las tesis de jurisprudencia tanto en el Diario Oficial de la Federación, o en el órgano oficial de publicación local, ya que se deben dar a conocer a todos los órganos judiciales para su aplicación, así como a todos los gobernadores, con las cuales pretendan dar una mejor interpretación de las leyes a los casos concretos que expongan, o mejor dicho, reforzar sus escritos de demanda, ésto, lógico, jurídicamente hablando.

En otro orden de ideas, en la última parte de la fracción cuarta, del artículo 41, de la ley que reglamenta las acciones de inconstitucionalidad, hemos encontrado establecido que cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

Lo anterior resulta lógico, ya que si una ley es declarada inconstitucional debe ser derogada y por lo tanto aplicarse el principio jurídico que expresa: "lo accesorio sigue la suerte de lo principal"; es decir, si una ley fue promulgada y días después se expidió su Reglamento, al momento de declararse inconstitucional (ésto lógicamente tratándose de acciones de inconstitucionalidad) debe quedar sin efectos o derogarse dicha ley, corriendo la misma suerte su Reglamento por ser una norma cuya validez depende de la ley invalidada.

Asimismo, el maestro Góngora Pimentel <sup>79</sup> nos explica que la finalidad del Reglamento es precisar, concretar y desarrollar la ley, jerárquicamente se encuentra subordinado a dicha ley y consiguientemente corre su misma suerte, de tal manera que, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el Reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro Reglamento.

A lo anterior, el segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el Informe de 1986, página 86, sentó la siguiente tesis:

**"REGLAMENTO. SE EXTINGUE CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AUN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO. La abrogación de una ley acarrea como consecuencia jurídica necesaria, la ineficacia de los Reglamentos con ella vinculados, por tener éstos carácter accesorio respecto de aquella y operar, por tanto, el principio general de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal."**

---

<sup>79</sup> GONGORA PIMENTEL, Genaro, Op. cit., p. 92

En relación a lo antes anotado, hemos encontrado una diferencia con el amparo contra leyes, en el cual, las sentencias pronunciadas sólo tienen efectos sobre las leyes impugnadas y no sobre sus Reglamentos; porque, recordemos que el Poder Judicial de la Federación controla los actos del Poder Legislativo (como son las leyes), pero no es superior a él, ya que cuando determina que una ley es inconstitucional, a través del proceso de referencia, no puede hacer la declaración general de inconstitucionalidad (como sucede en las acciones y tampoco podrá derogar esa ley. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción segunda del artículo 107 constitucional.

Por último, en el artículo 105 de la Ley de Amparo se ha establecido que el cumplimiento de la sentencia debe ser dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las responsables; diferencia que existe con el artículo 46 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, en el cual simplemente se establece que el cumplimiento de la sentencia que invalide una norma general deberá darse dentro del plazo que la misma otorgue.

Debemos tomar en cuenta el término tan reducido pero importante que señala la Ley de Amparo para el cumplimiento de la sentencia, el cual debe ser acatado inmediatamente, por la necesidad de restituir al gobernado en el goce de la garantía o garantías violadas por la responsable.

Al respecto hemos encontrado una tesis de jurisprudencia en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes, página 1227, que versa de la siguiente forma:

**"EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO.** Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable recibió la ejecutoria de amparo, ésta no queda cumplida, o en vías de ejecución, la Corte puede, a petición de cualquiera de las partes, requerir a dicha autoridad, para que, en término perentorio, la cumplimente, y aún proceder a la consignación de la repetida autoridad, porque siendo la observancia de las ejecutorias de la Corte, de interés público, la respetabilidad de estos fallos no admite que se retarde su cumplimiento con evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución."

Importante resulta el observar, que en ambas leyes reglamentarias de los procesos constitucionales de referencia, se ha establecido que, para el supuesto de que la responsable o parte condenada no obedeciere la ejecutoria, se procederá por parte de la Suprema Corte de Justicia en términos de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional; estableciendo dicha fracción al respecto lo siguiente:

*"Artículo 107.-...*

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

*"Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.*

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

De acuerdo a lo establecido en la fracción VII del artículo 10, de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el resolver, en definitiva, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, lo cual se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización Federal.

Como se puede observar, en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, se faculta a la Suprema Corte de Justicia para consignar a la responsable o parte condenada ante el juez de Distrito que corresponda, en caso de no cumplir con lo ordenado en la sentencia de amparo, aun después del requerimiento que le hiciera. De lo aquí expuesto, podemos hacernos un cuestionamiento; de acuerdo a lo establecido por el artículo 21 de la Carta Magna y por regla general la persecución de los delitos es propia y exclusiva del Ministerio Público; es decir, es el encargado de consignar o remitir ante la autoridad competente, a todas aquellas personas que cometan un delito; entonces, ¿porqué darle competencia a la Corte para consignar a la responsable ante el juez de Distrito, y no al propio Ministerio Público? ¿o se debe entender que la Corte actúa como Ministerio Público?, si es así, entonces ¿qué papel juega éste en la persecución exclusiva de los delitos?.

A los cuestionamientos anteriores, me atrevo a sostener que la facultad que se otorga a la Corte para consignar a la responsable o parte condenada ante el juez de Distrito por incumplimiento de la sentencia, es una excepción a la regla general contenida en el artículo 21 constitucional, ya que en relación al tema, las leyes que reglamentan a los procesos constitucionales en estudio, no dicen nada al respecto, sino, únicamente dejan abierta la puerta para que la Corte actúe en los términos anteriormente citados.

#### **4.14.- Recursos.**

La siguiente diferencia que hemos encontrado entre ambos procesos constitucionales, es la relativa a los recursos que pueden ser interpuestos con el fin de impugnar actos o acuerdos del juzgador; de conformidad con la Ley de Amparo, en este juicio se pueden interponer los recursos de revisión, queja y reclamación, a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad, en las cuales, únicamente son procedentes el de queja y reclamación, por las razones que más adelante exponremos.

En primer lugar y por lo que se refiere al recurso de revisión, debemos mencionar que éste no existe o se encuentra establecido en la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, porque, como hemos expuesto, son juicios uniinstanciales que son resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y por lo tanto, no existe, obviamente, un Tribunal ante quien puede ser interpuesto. De lo anterior se concluye entonces, que mediante este recurso, que si es procedente en el amparo contra leyes, se fija la primer diferencia que existe entre los procesos de referencia.

En relación al amparo contra leyes, en el artículo 83 de la Ley de la materia se ha establecido la procedencia del recurso de revisión, cuyo conocimiento es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea en Pleno o en Salas, en los siguientes supuestos:

##### **1.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:**

- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley Federal, local, del Distrito Federal, o un Tratado Internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Carta Magna (rel., fracc. II, inc. a), art. 10, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.).

- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley Federal, local, del Distrito Federal, o un Tratado Internacional, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tal materia, debiendo

limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales (rel., fracc. II, art. 10, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

2.- Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerán:

- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un Reglamento Federal expedido por el Presidente de la República, o Reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Federal (rel., fracc. II, art. 21, Ley Orgánica Del Poder Judicial De La Federación).

Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un Reglamento Federal expedido por el Presidente de la República, o de Reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional (rel. fracc. III, art. 21, Ley Orgánica Del Poder Judicial De La Federación).

El recurso de revisión únicamente puede ser interpuesto por las personas que han sido partes en el juicio, ya sea ante el juez de Distrito o autoridad que conozca del mismo, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda. Por lo que respecta a las autoridades responsables y, tratándose del amparo contra leyes, este recurso debe ser interpuesto, en todo caso, por los titulares de los Organos del Estado a quienes se haya encomendado su promulgación, o quienes los representen en los términos de la ley; esto último, ha sido sostenido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis 135, del Apéndice, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, página 240-241, en la siguiente forma:

"LEYES, REVISION IMPROCEDENTE EN AMPARO CONTRA. En virtud de lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Amparo, resulta improcedente y debesecharse el recurso de revisión interpuesto por una autoridad, que aún cuando tiene el carácter de responsable, no intervino en la formación de la ley, ni representa ninguno de los órganos del Estado a los que se encomienda la promulgación, por no estar comprendida dentro de lo preceptuado en el segundo párrafo, del artículo 19 de la Ley de Amparo, máxime si se trata de una autoridad ejecutora de la ley impugnada y en los agravios defiende la constitucionalidad de la misma, pero no argumenta para demostrar que los actos de aplicación que se le reclaman deben estimarse en sí mismos constitucionales."

El maestro Fernando Arilla Bas<sup>80</sup> nos dice que el recurso de revisión abarca cuatro periodos:

---

<sup>80</sup> ARILLA BAS, Fernando. Op. cit., p. 161-165

**1.- Interposición.-** Este recurso debe ser interpuesto dentro del término de diez días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida; asimismo, se debe presentar por escrito, en el que se expresarán los agravios que causa la resolución o sentencia impugnada.

Si este recurso es intentado contra resoluciones pronunciadas en amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito, se deberá transcribir textualmente la parte de la sentencia que contienen la calificación de inconstitucionalidad de la ley

**2.- Admisión.-** Tratándose del amparo contra leyes, corresponde la admisión de este recurso al Presidente de la Suprema Corte de Justicia o a los Presidentes de las Salas de la misma, según sea el caso, quienes deben hacer la notificación relativa al Ministerio Público.

**3.- Sustanciación.-** Una vez que son enviados los autos a la Suprema Corte de Justicia (Pleno o Salas), se califica la procedencia del recurso y se le da vista al Ministerio Público, a continuación se examinarán los agravios expuestos contra la resolución recurrida. Solo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante el juzgador que haya conocido del juicio de amparo, o las respectivas copias certificadas de dichas constancias.

Siempre que el Presidente de la Corte, o en sus respectivos casos, el Pleno o las Salas, desechen el recurso de revisión interpuesto contra la sentencia pronunciada en amparo directo por el Tribunal Colegiado de Circuito, por no contener dicha sentencia decisión sobre la constitucionalidad de una ley, impondrán, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan, al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta días de salario.

**4.- Decisión.-** Si se considera infundada la causa de improcedencia expuesta por el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, para sobreseer en él, se podrá confirmar el sobresimiento si apareciere probado otro motivo legal, o bien revocar la resolución recurrida y entrar al fondo del asunto, para pronunciar la sentencia que corresponda, concediendo o negando la protección de la Justicia de la Unión.

Si en amparo ante un juez de Distrito se impugnó una ley por su inconstitucionalidad y, al mismo tiempo se invocaron violaciones a leyes ordinarias, alegándose como agravios en la revisión tanto la inconstitucionalidad de la ley como aquellas violaciones, el expediente se remitirá al Pleno de la Suprema Corte para que resuelva acerca de la constitucionalidad de la ley, y dejara a salvo, en lo que corresponda, la jurisdicción de las Salas de la Corte o del Tribunal Colegiado de Circuito para conocer de la revisión, por cuanto concierne a la violación de las leyes ordinarias.

Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, el Pleno o las Salas de la Corte, en sus

respectivos casos, únicamente resolverán sobre la constitucionalidad de la ley impugnada, otorgando o negando la protección de la Justicia de la Unión solicitada.

En segundo lugar y, por lo que respecta al recurso de queja, la diferencia entre ambos procesos constitucionales consiste en la procedencia del mismo, lo cual analizaremos a continuación.

Por lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad, la ley que las reglamenta ha establecido en la fracción segunda, del artículo 55, la procedencia de la queja únicamente en contra de la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Debemos mencionar que en este proceso constitucional las sentencias que emita el Pleno de la Corte pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que ésto fuere aprobado por cuando menos ocho votos de los Ministros; lo cual, en caso de que no suceda desestimará la acción ejercitada; pero, asimismo, se puede declarar la completa validez de tales normas.

Dicho recurso debe ser interpuesto ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere ejercitado para que dentro del término de quince días deje sin efectos la norma general, o para que rinda un informe y ofrezca pruebas. Si no se procede así, habrá la presunción de que son ciertos los hechos imputados, pudiéndose imponer una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Si subsiste la materia del recurso después de transcurridos los quince días, el Ministro Instructor deberá de fijar fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes, para que se desahoguen pruebas y se formulen alegatos. Similar a lo que ocurre en el procedimiento principal, el Ministro Instructor, elaborará un proyecto de resolución y lo someterá al Pleno de la Corte, quien de encontrarlo fundado, iniciará los procedimientos de destitución e inhabilitación que precisan el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal.

Por otro lado y en lo que respecta al amparo contra leyes, en el artículo 95 de la Ley de la materia, se ha declarado la procedencia de la queja en los siguientes supuestos:

1.- Contra autos del juez de Distrito o del superior de la autoridad responsable que admitan demandas notoriamente improcedentes.

En este supuesto se interpone el recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de cinco días.

2.- Contra las autoridades responsables, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado.

Se interpone ante el juez de Distrito o autoridad que conozca del amparo en los términos del artículo 37, o Suprema Corte, en la hipótesis de la fracción IX, del artículo 107 constitucional, en cualquier tiempo, antes de sentencia ejecutoria.

3.- Contra las mismas autoridades, por incumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136.

Se interpone ante las autoridades señaladas en el punto que antecede, en cualquier tiempo, antes de sentencia ejecutoria.

4.- Contra las mismas responsables, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya amparado al quejoso.

Debe ser interpuesto ante las autoridades señaladas en el punto dos, dentro del término de un año.

5.- Contra las resoluciones del juez de Distrito o de la autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo conforme al artículo 37, y contra la de los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 constitucional, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98 (quejas en que se haya planteado exceso o defecto en la ejecución del auto que concedió la suspensión provisional o definitiva; exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que haya concedido a dicho quejoso su libertad caucional).

Lo anterior se traduce en una queja contra las resoluciones pronunciadas en una queja; es decir, se trata de la queja de queja o requeja. Debe ser interpuesta ante el Tribunal que conoció o debió conocer del recurso de revisión, dentro del término de cinco días.

6.- Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito o la autoridad que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión, y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte con arreglo a la ley.

Se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de cinco días.

7.- Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129.; es decir, del incidente promovido para hacer efectivas las garantías y contragarantías otorgadas con motivo de la suspensión.

Se interpone ante el Tribunal, y dentro del término señalados en el punto que antecede.

8.- Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal; o concedan o nieguen éstas; cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas, cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 72; o cuando las resoluciones que dicten sobre la misma materia causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados.

Se debe interponer ante el Tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, dentro del término de cinco días.

9.- Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya amparado al quejoso.

Es competente para conocer de la queja, aquél Tribunal que conoció o debió conocer de la revisión; dentro del término de un año.

10.- Contra las resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105; es decir, en el caso en que actúan en cumplimiento de sus propias resoluciones, desacatadas por las responsables.

Se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de cinco días.

11.- Contra las resoluciones de un juez de Distrito o de la autoridad que conozca del juicio de amparo en los términos del artículo 37, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.

En este supuesto, el recurso de queja debe ser interpuesto ante el Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de veinticuatro horas.

El recurso de queja podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes en el juicio, o por cualquier persona que justifique legalmente que le agravia el exceso o defecto de la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya amparado al quejoso.

De lo antes expuesto, podemos observar la diferencia que existe entre ambos procesos constitucionales respecto del recurso de queja; la cual, consiste en los supuestos en que es procedente, siendo más en el amparo que en las acciones de inconstitucionalidad.

Por último debemos tratar lo relativo al recurso de reclamación, el cual respecto de las acciones de inconstitucionalidad y, de conformidad por lo establecido en el artículo 70 de la ley que las reglamente, únicamente es procedente en contra de los autos del Ministro Instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción. Cabe mencionar que lo anterior es una limitación a todos los supuestos en que es procedente este recurso, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 51 de la misma ley, y los que no son procedentes en las acciones de inconstitucionalidad, según por lo claramente citado en el referido artículo 70; esto último, por lo establecido en el artículo 59 de la multicitada ley, que a la letra dice:

*"Artículo 59.- En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.*

Lo señalado en el artículo anterior quiere decir que lo que no se encuentre establecido en la Ley de la materia para las acciones de inconstitucionalidad, se debe aplicar lo conducente a las controversias constitucionales; la cual, resulta, por lo señalado en los párrafos anteriores, relativo y no absoluto, lo anterior sostenido con base en la limitación que contiene el artículo 70, anteriormente citado.

No debemos dejar de señalar que el recurso de reclamación, al igual que como sucede con la queja, se promueve ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un plazo de cinco días posteriores al auto o resolución impugnados, expresándose agravios y adjuntado pruebas, lo que motiva que el Presidente corra traslado a las demás partes para que éstas, dentro del plazo de cinco días, aleguen lo que a su derecho convenga.

Por otro lado y por lo que se refiere al amparo contra leyes, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, en su artículo 103 ha establecido la procedencia del recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte, o por los Presidentes de las Salas de la misma, o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Ahora, las diferencias que existen entre ambos procesos constitucionales, respecto del recurso de reclamación, son las siguientes:

- En las acciones de inconstitucionalidad procede únicamente en contra de los autos de improcedencia o sobreseimiento dictados por el Ministro Instructor.

En el amparo contra leyes procede contra los acuerdos de trámite dictados por la Presidencia de la Corte en Pleno o Salas, o de los Tribunales Colegiados de Circuito, como por ejemplo en los que admitan o desechen el escrito inicial o los recursos, los de turno, aclaraciones, etc.

- En las acciones de inconstitucionalidad se promueve ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el amparo contra leyes se promueve ante el Pleno de la Corte, ante las Salas de la misma, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

- En las acciones de inconstitucionalidad se interpone dentro de un plazo de cinco días posteriores al auto o resolución impugnados.

En el amparo contra leyes se interpone dentro de los 3 días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

- En las acciones de inconstitucionalidad no se expresa claramente el término dentro del cual se debe resolver.

En el amparo contra leyes el órgano jurisdiccional lo debe resolver de plano dentro de los quince días siguientes a su interposición.

Para terminar con el presente tema, únicamente nos resta decir que la diferencia entre ambos procesos constitucionales, según por lo establecido en sus leyes reglamentarias, es clara, ya que hemos expuesto los supuestos en los cuales cada recurso es procedente o improcedente o simplemente no se aplica, como es el caso del recurso de revisión en las acciones de inconstitucionalidad.

#### **4.15.- Instancias.**

De todo lo hasta aquí expuesto sobresale una diferencia entre ambos procesos constitucionales, la cual resulta lógica, pero no menos importante, y que por lo tanto debemos mencionar.

La diferencia que aquí se expone, entre ambos procesos, consiste en la o las instancias en que son resueltos; como sabemos, durante el estudio que sobre el tema de investigación se realiza, hemos mencionado que el juicio de amparo contra leyes puede ser biinstancial; es decir, se ejercita en primera instancia ante el juez de Distrito y en segunda o revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea funcionando en Pleno o Salas, según se trate; lo anterior con fundamento en lo dispuesto por la fracción primera del artículo 114 de la Ley de la materia y fracción segunda de los artículos 10 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

Ahora, por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 1 de la ley que las reglamenta es claro al establecer que la Suprema Corte de Justicia conocerá y resolverá este proceso constitucional, al cual se refiere la fracción segunda del artículo 105 constitucional.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por la fracción primera del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el proceso es uniuinstancial, ya que es resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo tanto, la sentencia que se dicte en tal proceso, no admite recurso alguno.

#### **4.16.- Principio de agravio personal y directo.**

Para terminar con el capítulo de las diferencias que existen entre los procesos constitucionales de referencia, no podemos pasar por alto lo relativo al "Principio de agravio personal y directo", el cual debe cumplirse en el juicio de amparo contra leyes; diferencia que existe con las acciones de inconstitucionalidad, en las cuales realmente no se debe cumplir; por los siguientes razonamientos.

En materia de amparo contra leyes, encontramos la procedencia de este principio tanto en la Carta Magna como en la Ley de la materia; en la siguiente forma:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*"Artículo 107.-...*

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

Ley de Amparo:

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

Ahora, por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad, la ley que las reglamenta no dice nada al respecto, pero se entiende que no se debe cumplir con este principio porque los legitimados para ejercitar tal acción (como ya se ha expuesto), son las minorías del treinta y tres por ciento de los órganos Legislativos, el Procurador General de la República, y los Partidos Políticos Nacionales, en consecuencia, no se debe cumplir con el multicitado principio de agravio personal y directo, porque, como se puede ver además, este proceso constitucional no puede ser ejercitado por los particulares, sino, por los sujetos procesales arriba señalados.

Por lo anterior, se puede observar claramente la diferencia que existe entre ambos procesos constitucionales, la cual, implica que a la persona física o moral que le cause un agravio personal y directo una ley, la puede impugnar únicamente por medio del

juicio de amparo; lo anterior, independientemente de que dicha ley sea contraria al texto de la Carta Magna, supuesto, en el que (siempre que se encuentre dentro del término señalado en la ley) sí podría ser impugnada por los sujetos procesales a que se hizo referencia en el párrafo anterior.

Pero a todo lo anterior podríamos preguntarnos ¿Qué es un agravio ?; por agravio debemos entender todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente; es decir, la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo<sup>81</sup>.

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

Con lo anterior damos por terminado el capítulo de las diferencias que existen entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, las que resultan y han quedado claramente expuestas a juicio del que presenta tan interesante tema de investigación, no sin antes dejar asentado que si bien no son las únicas, sí son las más importantes e interesantes para el que investiga.

---

<sup>81</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Op. cit., p. 32

## **CAPITULO 5: ANALISIS DE LAS DIVERSAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD INTENTADAS DE 1995 A 1997**

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1994, se reformó el artículo 105 de la Carta Magna; el cual, trajo aparejado el nacimiento de las acciones de inconstitucionalidad, publicándose en el mismo diario, el día 11 de mayo de 1995 su Ley Reglamentaria y, recientemente mediante otro Decreto publicado en el citado medio oficial de fecha 22 de agosto de 1996 se reformó y adicionó la fracción segunda del precepto constitucional de referencia; publicándose el día 22 de noviembre siguiente las reformas a su Ley Reglamentaria; por lo que actualmente, este proceso constitucional puede ser ejercitado aún en contra de leyes electorales contrarias a cualquier precepto constitucional.

### **5.1.- Acciones de inconstitucionalidad.**

#### **5.1.1.- Acción de inconstitucionalidad 1/95.**

La primer acción de inconstitucionalidad que se ejercitó en México a partir de las reformas señaladas en el párrafo que antecede, fue la 1/95 en contra de la "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente las secciones tercera y cuarta, que comprenden los artículos 60 al 68 y 71"; la cual, será motivo de análisis en el presente capítulo, al igual que todas las acciones que se han ejercitado a partir de la mencionada reforma.

Mediante escrito presentado el día 03 de julio de 1995, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación veintiocho integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, formularon demanda en vía de acción de inconstitucionalidad señalando al efecto:

- 1.- Como órgano Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan mediante el proceso constitucional de referencia.
  - a) La propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, en cuanto hace a la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
  - b) El C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por lo que hace al Decreto Promulgatorio de la referida Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y
  - c) El C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cuanto al refrendo del Decreto Promulgatorio de dicha ley.

2.- Como normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos del 60 al 68 y artículo 71, ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 12 de junio de 1995 y para su mayor difusión también publicada en esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación.

### 3.- Preceptos constitucionales violados.

artículos 122, fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (anteriores a la reforma constitucional publicada el día 22 de agosto de 1996).

### 4.- Conceptos de invalidez.

En las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos del numeral 60 al 68, y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se excluyen a los Partidos Políticos con registro nacional, y consecuentemente, se les priva del derecho constitucional que les confieren los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e), de nuestra ley Suprema, de participar en la integración de los Consejeros Ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos.

Asimismo, exponen que por razones evidentemente políticas, pero no por ello menos atentatorias de nuestro régimen constitucional, en franca y clara transgresión de los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e), de la Carta Magna, el Congreso de la Unión reformó los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, haciendo la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación el día 03 de junio de 1995, mediante la cual las cuales se excluye a los Partidos Políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de los Consejeros Ciudadanos, cuyas reformas atentan contra los preceptos constitucionales de referencia. Antes de tales reformas el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de junio de 1994, establecía en su artículo 123 que los Consejeros Ciudadanos serían electos por fórmula, integrada por un Consejero propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividían las Delegaciones podrían presentar los Partidos Políticos con registro nacional.

También señalan que el hecho o la circunstancia de que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal esté de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado en los artículos 123 y 125, no convierte a dicha ley en un ordenamiento jurídico constitucional, ya que tanto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 123 y 125, cuanto la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal violentan la norma de normas, que es la Constitución y por lo tanto contradicen la letra y el espíritu de los preceptos constitucionales que por este medio se consideran violados, toda vez que la Sección Tercera (artículos 60 al 68) y en el artículo 71 de la

**Sección Cuarta de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal excluye a los Partidos Políticos con registro nacional del derecho de postular candidatos para la elección de los Consejeros Ciudadanos.**

Tanto la Ley de Participación Ciudadana, como antes la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, desvirtúan la función y naturaleza de los partidos, los cuales, desde su nacimiento han tenido como propósito y tarea básica postular ciudadanos a puestos de elección Popular.

#### **5.- Procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad.**

No escapa a los promoventes de esta acción de inconstitucionalidad lo preceptuado por el artículo 105, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria a las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en cuanto a que es improcedente dicha acción tratándose de las normas que se refieran a la materia electoral, pero dicha improcedencia de ninguna manera abarca el derecho constitucional que los Partidos Políticos tienen de postular candidatos, ya que tal derecho rebasa, en sí misma, la materia electoral propiamente dicha.

Es innegable que la presente acción de inconstitucionalidad no cae en el supuesto de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, pues lo que se está conculcando y violando es el derecho a postular candidatos, que si bien tienen relación con la materia electoral no puede entenderse de la presente acción de inconstitucionalidad más allá de lo que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria preceptúan en lo concerniente a la actividad propiamente dicha del proceso electoral y su calificación.

La acción de inconstitucionalidad que se promueve a través de esta demanda, que si bien tiene relación con la materia electoral, no forma parte en sí misma del proceso electoral, sino que es anterior a él, por cuanto que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal excluye a los Partidos Políticos de participar en el proceso electoral mediante la postulación de candidatos para Consejeros Ciudadanos.

Por todo lo antes expuesto, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, no se da el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Como se puede observar, en el escrito inicial de demanda interpuesta por diversos integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se cumplió con los requisitos señalados en el artículo 61 de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad.

A continuación, por auto de fecha 04 de julio de 1995, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la formación y registro del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad planteada, así como pasar el mismo al Ministro Juventino V. Castro y Castro, a quien por turno le correspondió actuar como Instructor en el procedimiento.

En el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se impone al Ministro que funja como Instructor del procedimiento la obligación de examinar la demanda para determinar si en el caso sometido a su consideración existe algún motivo manifiesto de improcedencia que lo constrinja a desechar la demanda de plano; por lo que, el 10 de julio de 1995, el Instructor designado dictó la siguiente determinación:

La actora, demanda que se declare la invalidez de la Ley de Participación Ciudadana en vigor, cuyos artículos 60 al 68 y 71, que tildan de inconstitucionales, contemplan, los primeros, el procedimiento para el registro de fórmulas de candidatos para la elección de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal y, el último, algunas reglas acerca de los actos de proselitismo, concretamente las relativas a que en la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de ésta o las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de partido político alguno.

Así, el Ministro Instructor tomó la determinación de desechar la presente acción de inconstitucionalidad por ser notoriamente improcedente, señalando: "la parte actora pretende mediante su ejercicio que se declare la invalidez de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana que impiden a los Partidos Políticos con registro nacional postular candidatos al cargo de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal declaración para la cual habrían de examinarse normas generales de naturaleza electoral; sin embargo, para ello no está constitucionalmente facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación"; asimismo se ordenó la notificación de esta resolución.

En contra de la determinación anterior la parte actora interpuso recurso de reclamación, el cual fue admitido por auto del día 01 de agosto de 1995, dictado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, ordenó turnar el expediente al Ministro Juan Díaz Romero para que formulara el proyecto respectivo. Posteriormente, en sesión del 04 de septiembre de 1995 el Tribunal Pleno dictó resolución en dicho recurso, cuyos puntos resolutivos, a grandes rasgos, fueron los siguientes:

Primero.- Es procedente y fundado el recurso de reclamación a que este expediente corresponde, interpuesto en contra de la resolución del día 10 de julio de 1995, dictada por el Ministro Instructor.

Segundo.- Devuélvase el expediente al Ministro Instructor para que dicte el acuerdo relativo a la admisión de la demanda.

Las consideraciones en que se apoyó el Tribunal Pleno para resolver en el sentido que lo hizo fueron las siguientes:

Los agravios expresados resultan fundados al ser suplidos en su deficiencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna.

En su resolución del día 10 de julio de 1995, que ahora se combate, el Ministro Instructor desechó la demanda por estimar, esencialmente, que la presente acción de inconstitucionalidad debesecharse por notoriamente improcedente, pues lo que la actora pretende mediante su ejercicio es que se declare la invalidez de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana que impiden a los Partidos Políticos con registro nacional postular candidatos al cargo de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal, declaración para la cual habrían de examinarse normas generales de naturaleza electoral; sin embargo, para ello no está constitucionalmente facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La parte recurrente en sus agravios manifiesta que la acción deducida es procedente porque el derecho subjetivo público de los Partidos Políticos de postular candidatos para la elección de Consejeros Ciudadanos, no es materia propiamente electoral que corresponda resolver a los órganos competentes previstos en la Constitución y en la Ley Reglamentaria correspondiente, sino que se trata de un derecho previo al proceso y materia electoral.

Surge pues la necesidad de establecer si el derecho a postular candidatos forma o no parte de la materia electoral y para ello, es indispensable investigar si el concepto de "materia electoral", ha sido constitucional, legal o doctrinalmente determinado.

A este respecto, se observa que ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia.

Efectivamente, el concepto de materia electoral surgió a raíz de la reforma al artículo 105 constitucional, a virtud de la cual se instauró la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, tal precepto no establece la definición o concepto que se busca, es decir, el de "materia electoral".

Por otra parte, la Ley Reglamentaria del citado precepto constitucional tampoco proporciona la definición o concepto de la materia electoral; pero, tampoco en los actos que precedieron a la reforma constitucional de diciembre de 1994 se encuentra el concepto o definición pretendido.

Continuando con la búsqueda de un concepto de "materia electoral", en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional hemos encontrado un cuestionamiento que resulta de gran trascendencia e importancia para el que realiza este trabajo de investigación, ya que como veremos, en las siguientes líneas se

explica clara y fácilmente una de las grandes diferencias que existen entre las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo contra leyes; siendo la siguiente:

"Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, solo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares."

Tampoco en las sesiones celebradas por la Cámara de Senadores el 17 de diciembre de 1994, y por la de Diputados el día 21 siguiente, en que tuvieron lugar los debates relativos a la reforma constitucional publicada el día 31 de diciembre siguiente, se abordó el tema de la conceptualización o definición de la "materia electoral".

Siguiendo con el estudio de la acción de inconstitucionalidad 1/95, y al no encontrar el Ministro Instructor el concepto de "materia electoral" dictó lo siguiente: "Al no estar determinado el concepto o definición de la "materia electoral", ni contarse por el momento con elementos que permitan establecerlo, resulta claro que por ahora no es posible determinar si el derecho de postular candidatos para ocupar el cargo de Consejeros Ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada, pues el desecharamiento de una demanda, supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considere probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o por que estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan previsiblemente desvirtuar su contenido, circunstancias todas éstas que no se surten en la especie."

Toda vez que la causal de improcedencia en que se basó el auto impugnado no es manifiesta e indudable, según se desprende de lo establecido en el párrafo anterior, se procedió a declarar fundado el recurso de reclamación, ordenando dejar insubsistente el acuerdo recurrido y se dicte otro en el que se provea sobre la admisión de la demanda como en derecho corresponda, sin perjuicio de que se aborde la cuestión de procedencia en el momento oportuno.

Por diverso acuerdo dictado por el Ministro Instructor, del día 11 de septiembre de 1995, notificado el mismo día a las partes, se admitió a trámite la demanda y se pidió a las autoridades responsables el informe que les corresponde. Agotando el procedimiento se fijó plazo a las partes para que expresaran alegatos y se pasó a dictar la siguiente resolución:

En primer lugar el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró legalmente competente para conocer de la presente demanda en vía de acción de inconstitucionalidad, en virtud de que se interpuso por veintiocho de los sesenta y 6 integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es decir, por mas del treinta y tres por ciento de los miembros de esa legislatura; además de que en ella se planteaba la posible contradicción de una ley expedida por la propia Asamblea y la Constitución Federal, como es la ley de Participación Ciudadana, impugnándose concretamente sus artículos 60 al 68 y 71; la cual, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 12 de junio de 1995, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

En segundo lugar, la interposición de la demanda resultaba oportuna en términos de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, pues el escrito respectivo se presentó ante la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 03 de julio de 1995, es decir, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día 12 de junio anterior en que entró en vigor la ley reclamada.

En tercer lugar, se tuvo por acreditada la personalidad legal de los actores para comparecer en el proceso constitucional en estudio, ya que se acreditaba con las veintiocho certificaciones expedidas por el Oficial mayor de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, en las cuales se hace constar que el día 13 de noviembre de 1994 cada uno de los Asambleístas promoventes rindió la protesta de ley como integrantes de ese cuerpo colegiado.

En cuarto lugar se transcribió el contenido de cada uno de los informes que rindieron las autoridades responsables en el orden en que fueron señalados en el escrito inicial de la parte actora; por lo tanto, ahora se reproducen los puntos más importantes de cada uno, señalando desde luego, que dichos informes fueron presentados el día 02 de octubre de 1995; es decir, dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional:

#### 1.- Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En este caso el informe de referencia fue rendido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para el primer mes del primer período de sesiones del segundo año de ejercicio de ese cuerpo colegiado, cuya personalidad acreditó legalmente y, en el cual sostuvo la validez de las normas impugnadas

de inconstitucionalidad, contenidas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, lo que desde luego me permito anotar en términos generales:

Las disposiciones impugnadas de la Ley de Participación Ciudadana por veintiocho representantes a la Asamblea del Distrito Federal, son normas de carácter general en materia electoral por cuanto regulan diversos aspectos relacionados con la elección de los Consejeros Ciudadanos, entre los que destacan: los relativos a las fórmulas a través de las cuales serán electos quienes aspiren a ser Consejeros Ciudadanos; las etapas que comprenden el registro de las fórmulas de candidatos; y las características de la propaganda que podrán utilizar los candidatos registrados en sus actos de proselitismo.

Las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, objeto de la acción de inconstitucionalidad que se estudia, relativas a la integración de los Consejeros Ciudadanos, establecen las reglas que en la elección sus miembros tendrán que seguirse, naturaleza electoral que encuentra su origen en la propia Constitución General cuando ordena, en el inciso e), de la fracción I, de su artículo 122, como contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la determinación de las bases para la integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos. Bases conforme a las que correspondió legislar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según se dispone en el inciso g), de la fracción IV, del referido artículo 122 constitucional: "Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de Participación Ciudadana". Debemos señalar que como la acción que se estudia fue ejercitada en 1995, lógicamente se fundó en lo establecido anteriormente a la reforma del 22 de agosto de 1996.

Por otra parte, para la actora resulta evidente la naturaleza electoral de la norma general que impugna, en razón de sustentar su acción en el hecho de que se haya regulado la postulación de candidaturas ciudadanas y de que se estableciera la participación de los Partidos Políticos con registro nacional sólo en la organización y vigilancia de la elección, aspectos estrictamente electorales que definen el procedimiento idóneo para la integración de los Consejos Ciudadanos.

En efecto la acción de inconstitucionalidad que se intenta sólo centra cuestiones que forman parte del proceso de integración de los Consejeros Ciudadanos que en tanto proceso equivale a un conjunto de actos, en la especie de carácter electoral pues tienden precisamente a la elección directa de sus miembros, de modo que si a ésta le es esencial tal carácter, resultaría paradójico e inconsecuentemente que a su desarrollo normativo a través de diversas etapas no le fuera atribuido dicho carácter, como lo reconoce la actora al señalar que la materia electoral se asimila al proceso electoral en sí mismo.

En un sentido amplio y general, la materia electoral tiene por componentes al conjunto de actos regulados por la ley con objetivos de preparación, ejecución control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados.

Para la actora es obvio el carácter electoral de las normas que impugna, evidencia que se desprende de las erróneas afirmaciones tendientes a excluir del proceso electoral la etapa de registro de candidatos calificándola como un acto previo.

Así entonces, y por todo lo expuesto en el informe de la demandada, ésta afirmó que la acción de inconstitucionalidad promovida resultaba improcedente por contener la materia, como se habrá demostrado, normas generales de naturaleza electoral. Consecuentemente solicitó el sobreseimiento de la acción intentada, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 65 en relación con la fracción II, del artículo 20 y la fracción II del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Por todo lo anterior, y con el objeto de mejor proveer en la acción de inconstitucionalidad que se estudia, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en su informe, puso a consideración del juzgador algunas reflexiones que se derivan de los razonamientos que hace el C. Procurador General de la República, en su escrito de fecha quince de agosto de 1995, y donde trata de fundamentar y dar validez a la acción de inconstitucionalidad en contra de algunas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En efecto, el Procurador General de la República trata de fundamentar la competencia en materia electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 97 tercer párrafo, de la Carta Magna y transcribe para tal efecto solamente parte del artículo referido, sin embargo, no incluyó la parte última de dicho artículo que señala: "Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes". Es evidente que si bien la Constitución Federal faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, también es cierto, que la Corte tendrá la obligación de remitir la investigación a los órganos competentes, por ese artículo para emitir resoluciones vinculatorias, y menos aún para deducir de ello el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral según lo establece la fracción II del artículo 105 del Código Supremo Federal.

En virtud de lo anterior, se concluye que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es incompetente para conocer de cuestiones electorales por los argumentos esgrimidos y en virtud de lo que señala el principio general del derecho "Lo que está claramente expresado en la ley no debe interpretarse."

Posteriormente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, adicionalmente, ad cautelam, rindió el siguiente informe que contiene las razones y fundamentos que sustentan la validez de las normas impugnadas y del cual, anotamos lo mas sobresaliente.

El día 3 de junio de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaban los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se adicionaba un artículo Décimo Séptimo Transitorio al Decreto de

fecha 14 de junio de 1994 por el que se expidió dicho Estatuto. En virtud de tal Decreto el Congreso de la Unión determinó lo siguiente:

*"Las fórmulas para la elección de Consejeros Ciudadanos podrán ser presentadas para su registro, en los términos que establezca la ley, por los ciudadanos vecinos del área correspondiente.*

*"Las solicitudes de registro deberán ser avaladas por lo menos el cuatro por ciento de los ciudadanos residentes en el área, inscritos en el padrón electoral Federal, remitiendo a la ley los requisitos a reunir por dichas solicitudes en cuanto a la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes así como los procedimientos para verificación.*

*"La participación de los Partidos Políticos en la organización y vigilancia de la elección.*

*"La realización de la elección en la misma fecha en que se lleve a cabo la de Diputados Federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal.*

*"La elección en el año de 1995 se llevará a cabo el segundo domingo del mes de noviembre y la fecha de su instalación es remitida al señalamiento que se haga en la Ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

Debemos señalar que estas normas forman parte de las bases que constitucionalmente corresponde expedir al Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno, las cuales constituyen los términos conforme a los que constitucionalmente legisló la Asamblea de Representantes al expedir la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Posteriormente, con fecha 5 de junio de 1995, durante el segundo periodo de sesiones extraordinarias del primer año de ejercicio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se somete ante su Pleno la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; la cual, fue aprobada por la mayoría el día 09 de junio de 1995.

Su publicación para efectos de aplicación y vigencia, como ya se ha expuesto, se da con fecha 12 de junio de 1995 en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal, y para los efectos de difusión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, lo que hace prueba plena e indubitable de la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana al haber reunido todos los requisitos de carácter legislativo que la Carta Magna dispone.

Asimismo, en esta parte del informe de referencia, la responsable sostiene que ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ni la Ley de Participación Ciudadana, conculcan los derechos de los Partidos Políticos, toda vez que los Consejeros de Ciudadanos ni son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que

ejercitarán el poder público, la naturaleza de los Consejeros de Ciudadanos es la de órganos de representación vecinal, tendientes a establecer mecanismos de participación de la ciudadanía respecto de la administración desconcentrada del Distrito Federal, esto es, de las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, asimismo, son órganos independientes de ésta, lo que, permite corroborar una vez más que estos Consejos no reúnen la característica de ser órganos del poder público.

A mayor abundamiento, los Consejeros Ciudadanos electos, tienen como obligaciones representar los intereses de los vecinos de su delegación en el seno del propio consejo e informar de su actuación en audiencia pública a los vecinos del área por la que sean electos lo que permite discernir que estos órganos no se eligen para integrar una representación nacional, sino por el contrario, para integrar una representación vecinal, lo que garantiza que la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en estos consejos sea por y para los habitantes de una misma demarcación delegacional y no para los simpatizantes de un mismo partido político.

2.- El informe del Presidente de la República se rindió en su representación por el Secretario de Gobernación.

Es cierto el acto que se atribuye al titular del Ejecutivo Federal, consistente en la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por cuanto integra los artículos del 60 al 68 y 71 que impugna la parte actora.

Desde luego se manifiesta que la promulgación del ordenamiento legal es un acto apegado a las disposiciones constitucionales que la rigen y que precisamente se hizo en cumplimiento de las mismas.

El Decreto Presidencial impugnado, lo expidió el titular del Poder Ejecutivo Federal, debidamente refrendado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y se publicó en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 12 de junio de 1995.

Cabe señalar que el acto promulgatorio emitido por el Ejecutivo Federal, corresponde a una ley que desde su iniciativa, como durante su formación fue debidamente presentada, dictaminada, discutida, hasta ser expedida por el órgano Legislativo Local para el Distrito Federal.

Por lo anterior, el Decreto promulgatorio se expidió en correcto uso de las facultades que la ley Suprema le confiere al Presidente de la República, al haberse observado en todo momento los requisitos formales y materiales que para tal efecto se establecen por la propia Carta Magna para su vigencia; solicitando en este acto la demandada, que la actora probara su acción y demostrara al juzgador cuáles son las razones en que se fundamenta para impugnar la inconstitucionalidad de la norma de referencia.

Asimismo, el titular del Ejecutivo Federal sostuvo la legalidad de sus actos y los confirmó con la mera publicación de la ley y su propio Decreto, toda vez que, el acto Presidencial y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal lejos de contrariar la ley Suprema, se apegan plenamente a ella, y en ningún momento transgreden lo preceptuado por los artículos 41 y 122 de la Carta Magna, hasta antes de la reforma constitucional publicada el día 22 de agosto de 1996; así también, solicitó que se desestimaran los conceptos de invalidez que pretendía hacer valer la parte actora.

Luego entonces, la demandada, en el informe que se analiza, solicitó que, previo al estudio de la constitucionalidad de la ley impugnada, se analizara si en el asunto en cuestión se actualizaba alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en virtud de que dicho precepto obliga a examinarlas de oficio; aludiendo que, la parte actora confundía el derecho constitucional de postular candidatos a puestos de elección Popular con el derecho constitucional de los ciudadanos del Distrito Federal para integrar los Consejeros Ciudadanos.

### 3.- El informe del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En este informe, la demandada menciona que no procede el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice el asunto en cuestión en cuanto al fondo, en virtud de que los preceptos impugnados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, constituyen, por su naturaleza y propiamente hablando, materia electoral y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 105 fracción II de la Constitución Federal, ese Máximo Tribunal no tiene facultades para emitir juicio en esa materia; por lo anterior, el Jefe del Departamento del Distrito Federal solicitó respetuosamente el sobreseimiento de la demanda por la que se ejerció la acción de inconstitucionalidad por ubicarse en los extremos normativos de la fracción II del artículo 20 en relación a la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de este proceso constitucional.

Aún cuando la improcedencia no parecía ser resultado de un motivo manifiesto e indudable, como lo exige el artículo 25 de la Ley de la materia, de todas maneras existía y concurría en ese caso concreto, puesto que si el propósito normativo de los artículos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal combatidos es la elección de los Consejeros Ciudadanos, resultaba obvio que se trataba de materia electoral, y por lo tanto, en ese tiempo, la Corte debía abstenerse de juzgar en ese ámbito.

En este informe, la demandada señaló que las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana objeto de la acción, relativas a la integración de los Consejos de Ciudadanos establecen las reglas que tendrán que seguirse en la elección de sus miembros, naturaleza electoral que encuentra su origen en la propia Carta Magna, en el entonces inciso e) de la fracción I de su artículo 122.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal tiene como soporte y fundamento legal a la propia Constitución que regula esta materia en su artículo 122 y al

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; los cuales, ordenan imperativamente a la Asamblea legislar en materia de participación ciudadana y ésta al cumplir el mandato se apegó estricta y cabalmente a lo dispuesto en las Bases establecidas por aquél, además de que el respectivo proceso de elaboración de la ley que se impugnó, en cuanto hace a su discusión y aprobación, estuvo ajustado al marco legal pertinente por lo que el proceso legislativo fue plenamente válido.

Cabe señalar que el Decreto por el que se reformaron los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no fue impugnado por persona alguna, incluyendo a las entidades denominadas Partidos Políticos, que son los mismos que participan en la Asamblea, por lo que tal Decreto causó estado, tiene el carácter de cosa juzgada, es decir, constituye la verdad legal y contra ella no se admite recurso alguno.

En otras palabras, el Decreto por el que se reformaron los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de junio de 1995, no fue recurrido en tiempo y forma por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualesquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, de lo que se colige que se consintió el multicitado Decreto, por lo que es un acto consentido y consumado.

Así las cosas, la parte demandada que rindió este informe, solicitó que se declarara improcedente la acción de inconstitucionalidad en estudio, en virtud de que el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de junio de 1995, por el cual se reformó el Estatuto, era un acto consentido por todos los Partidos Políticos, cuyos miembros integraban el Congreso de la Unión; ya que para haber sido procedente, se hubiera requerido, como elemento sine cuanon el que se hubiera atacado previamente dicho Decreto, puesto que la expedición de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal no es sino una consecuencia legal de aquél, un acto que se realizó en cumplimiento de lo mandado por el Estatuto.

Podemos decir entonces, que la parte demandada sostenía la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana, por ser ésta un acto derivado de un acto consentido, por los Partidos Políticos que posteriormente la impugnaban y por lo mismo tienen el carácter de consumado.

Posteriormente, la parte que rindió este informe, concluyó exponiendo que, el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos no es para hacer valer los programas principios e ideas que postule algún partido político, por el contrario, independientemente del sexo, religión, filiación política, profesión, etc., de los vecinos de cualquier Delegación, lo que se busca es crear órganos de representación vecinal y participación ciudadana sin que en ningún momento se pretenda que constituyan órganos de autoridad.

Ahora, por otro lado, analizaremos el pedimento que formuló el Procurador General de la República con vista en la demanda y los informes antes enunciados:

Con fecha 11 de septiembre de 1995 se dio vista al Procurador General de la República con el escrito de demanda y sus anexos, a fin de formular el pedimento correspondiente en los términos del artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II artículo 105 constitucional; asimismo, el día 04 de octubre del mismo año fue notificado por la Subsecretaría de Acuerdos correspondiente del auto de la misma fecha, por el cual se le da vista con los informes rendidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal, como autoridades legislativa y promulgadoras de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, impugnada en esta acción de inconstitucionalidad que se analiza.

Desde el momento que se le da vista al Procurador General de la República, éste manifiesta la procedencia de las pretensiones de la parte actora, aludiendo que, efectivamente son inconstitucionales los preceptos materia de la litis, en razón de que el derecho de los Partidos Políticos con registro nacional ha quedado soslayado al negársele la atribución de registrar candidatos para la elección de los Consejos Ciudadanos, derecho que les está reconocido en el artículo 122, fracción I, inciso e), de la Carta Magna, en relación con el 41 del mismo ordenamiento jurídico.

Asimismo, el Procurador General de la República ratificó en todos y cada uno de sus puntos, el oficio de fecha quince de agosto de 1995, presentado en relación al recurso de Reclamación interpuesto por la parte actora en contra del auto que desechó el escrito inicial de demanda, por considerarlo notoriamente improcedente. En dicho ocuro manifestó su opinión encaminada a fundamentar la procedencia del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cuestión planteada, en virtud de que no consideró que la materia de la litis era electoral y quedaba fuera de la competencia de ese Alto Tribunal; ya que, se involucraban derechos políticos que se diferencian de los meramente electorales.

Con todo lo anterior, el Procurador General de la República desahogó la vista ordenada, en los siguientes términos:

Mediante escrito presentado el día 3 de julio de 1995, una fracción parlamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal superior al treinta y tres por ciento de los integrantes de la misma, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 12 de junio de 1995.

Los conceptos de invalidez que se esgrimen en el escrito de referencia se concentran en alegar la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados, al conculcar de manera notoria el derecho de los Partidos Políticos con registro nacional para postular candidatos para la elección de los Consejos Ciudadanos.

Se alegaba la exclusión de los Partidos Políticos con registro nacional, privándoseles de los derechos conferidos en los entonces artículos 41 y 122, fracción I

inciso e), de la Constitución Federal, para postular candidatos para desempeñar los cargos públicos de Consejeros Ciudadanos.

La parte actora alegaba que los términos comunes en los entonces artículos 41 y 122 constitucionales, son la participación de los partidos en los procesos para la integración de los órganos de representación. El artículo 41 constituye la base para que los partidos puedan postular candidatos, los cuales, si triunfan en las urnas, se integrarán a los órganos de representación nacional. No obstante en el caso de los Consejos Ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana no permite a los Partidos Políticos postular candidatos para su integración.

Con la vista que se dió a las autoridades promulgadoras y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se rindieron los informes respectivos, los cuales fueron analizados por el Procurador General de la República.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal presentó su informe relativo a la acción de inconstitucionalidad en estudio, solicitando que se sobresea el presente juicio, en virtud de que reitera la opinión vertida con motivo del recurso referido sobre el contenido electoral de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, al señalar que su propósito normativo es la elección de los Consejeros Ciudadanos.

La demanda de acción de inconstitucionalidad, considera el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es improcedente porque para ello era necesario que se hubiera atacado de inconstitucionalidad previamente al Estatuto de Gobierno, pues la Ley de Participación Ciudadana es un acto derivado de éste. Se trata de un acto derivado de un acto consentido.

Como se trata de órganos ciudadanos, no procede que exista contienda electoral entre los Partidos Políticos. Los Consejeros Ciudadanos deben ser electos por los vecinos a los que van a representar, pues el Consejo Ciudadano es un órgano que se ocupará de los problemas que correspondería atender propiamente al Municipio en la Entidades Federativas.

Por su parte, el Secretario de Gobernación, en representación del Presidente de la República, presentó el día 2 de octubre de 1995, un informe por el que alega la improcedencia de las pretensiones de la parte actora.

El Secretario de Gobernación indicaba que se confundía el derecho constitucional de postular candidatos a puestos de elección Popular, con el derecho constitucional de los ciudadanos del Distrito Federal para integrar los Consejos Ciudadanos, señalado que éstos no son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercerán el poder público.

Por último, la Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con fecha 2 de octubre de 1995, igualmente rindió su informe, sostenido la improcedencia de la presente acción.

A partir de los puntos en litigio planteados por las partes en la demanda de acción de inconstitucionalidad, así como en los informes que se han descrito, el Procurador General de la República emitió su opinión, para posteriormente formular el pedimento correspondiente.

En opinión del Procurador General de la República, los derechos que se violentaban con los textos de la Ley de Participación Ciudadana que se impugnan como inconstitucionales, son precisamente los derechos políticos, que comprenden al sufragio activo y al sufragio pasivo, que son derechos subjetivos inalienables del hombre, protegidos constitucionalmente de manera celosa y amplia.

Según el Procurador General, los derechos políticos están íntimamente ligados con el tema de soberanía, se habla de la facultad del pueblo para hacer y ampliar sus leyes, y de su derecho de autodeterminación, o sea, de escoger y modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado. Precisamente para el ejercicio de esta facultad, es que se ha elevado al nivel constitucional, el régimen de los Partidos Políticos.

Hasta aquí, el Procurador General de la República se había referido a la naturaleza de los derechos políticos, como objeto susceptible de protección constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, nos dice, es necesario que los mismos no sean confundidos con la materia electoral, que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, quedaba fuera, en esa época, del conocimiento del Máximo Tribunal de la Nación, porque así lo disponía expresamente el artículo 105 constitucional.

Los Partidos Políticos, como se ha visto, preexisten a todo proceso electoral, su establecimiento tiene un carácter permanente, y su labor no se circunscribe a los procesos electorales. Así la posibilidad de los Partidos Políticos de proponer candidatos para ser Consejeros Ciudadanos va más allá del ámbito meramente electoral, pues al vedarse tal posibilidad, se conculcan derechos políticos, que como derechos subjetivos, existen en favor de los ciudadanos en general y son verdaderas prerrogativas partidarias.

Lo anterior trajo como consecuencia el delimitar la materia electoral, lo cual produjo interesantes debates en el seno de la Corte. Por su parte, el Procurador General de la República señaló que desde un punto de vista amplio, la materia electoral se refiere a las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes para cargos públicos; en su sentido estricto, la materia electoral se refiere al sufragio o al modo de convertir votos en escaños.

En apoyo a todo lo expuesto, el Procurador General de la República solicitó en los puntos petitorios de su pedimento, el declarar inconstitucionales y consecuentemente nulas e inválidas las disposiciones contenidas en las Secciones Tercera y Cuarta, que

comprenden los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Posteriormente, y en cumplimiento a lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la Suprema Corte procedió a analizar la existencia de los actos cuya invalidez se demandaban, y los cuales, como hemos expuesto, consistían en la aprobación, promulgación y refrendo de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, atribuidos por la parte actora a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Presidente de la República y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

La certeza de la intervención de los funcionarios y órgano colegiado, señalados en el párrafo que antecede quedó debidamente acreditada con la aceptación que hicieron al rendir, cada uno, su informe de referencia, además de que la existencia de las leyes nacionales no son objeto de prueba de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

A continuación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó el estudio de las causas de improcedencia invocadas por las demandadas; ya que, en caso de que resultaren fundadas, sería innecesario el examen de la inconstitucionalidad planteada.

En primer lugar, se examinaron las argumentaciones que formaron tanto la Asamblea de Representantes, Primera Legislatura, como el Jefe del Departamento, ambos del Distrito Federal, en el sentido de que operaba la causal de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

A lo anterior, dichas demandadas señalaban que las disposiciones controvertidas contenían normas generales en materia electoral, respecto de las cuales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía (en esa fecha) facultades para emitir juicio alguno sobre su constitucionalidad; es decir, de la lectura de los preceptos impugnados (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal), se observa que lo solicitado por la parte actora comprende los siguientes aspectos fundamentales:

- 1.-La forma en que serán electos los consejeros ciudadanos.
- 2.-Las reglas sobre postulación y registro de las fórmulas de candidatos.
- 3.-La manera en que deberán ser avaladas las solicitudes de registro de fórmulas.
- 4.-Los datos que deberán contener las solicitudes de registro de candidatos.
- 5.-Los documentos que han de anexarse a las solicitudes.

6.-Los procedimientos que se llevarán a cabo para la verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos.

7.-La forma y términos en que deben corregirse los errores u omisiones en los datos de los integrantes de la fórmula y en los documentos acompañados.

8.-La publicación de las fórmulas de candidatos registrados; y,

9.-La forma en que debe hacerse la propaganda de los candidatos.

A todo lo anterior, surgió la necesidad, por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de determinar el concepto de "materia electoral", observando al respecto, como ya lo he citado, que ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definían que debía de entenderse por dicha materia.

Efectivamente, en aquélla ocasión se señaló que el concepto de materia electoral surgió a raíz de la reforma al artículo 105 constitucional, a virtud de la cual se instauró la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, tal precepto no establecía, ni actualmente, la definición o concepto en cuestión. Por su parte, la Ley Reglamentaria del citado precepto constitucional, tampoco proporciona la definición o concepto de la materia electoral.

De la lectura al artículo 105 constitucional y a su Ley Reglamentaria, podemos observar, que no se estableció el concepto de materia electoral, sino que únicamente se aludió a que las acciones de inconstitucionalidad serían improcedentes contra normas generales o actos en dicha materia; obviamente, no existiendo ésto actualmente en el citado precepto constitucional, debido a la reforma publicada el día 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación. Pese a tales carencias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó un esfuerzo para elaborar o ensayar una definición de la materia de referencia ya que lo consideró indispensable para entrar al estudio de este tipo de acciones, campo prohibido, en ese tiempo al Máximo Tribunal de la Nación.

Dicha definición fue transformada en la Tesis Número: CXXVI / 95, de la Novena Epoca, perteneciente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de Nación, que a la letra dice:

"MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de los dispuesto en los artículos 35, Fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, quince, fracción I, 116 fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II, del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de

acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquéllas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel Federal, estatal, municipal o del Distrito Federal."

Hecha la precisión del concepto de materia electoral, la Suprema Corte de Justicia señaló que debía de observarse que la selección de los consejeros ciudadanos a que se refieren los preceptos impugnados, se ajustaba a dicho concepto o definición; ya que, dichos consejeros, son órganos de poder público representativos de un sector de la ciudadanía, cuyo nombramiento proviene del ejercicio democrático del voto ciudadano.

Ahora, dentro de las funciones que la ley encomienda a los Consejeros Ciudadanos, destaca, por ser característico de poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los Delegados deben someter a su consideración; conforme al procedimiento correspondiente; el Delegado presentará el programa relativo al Pleno del Consejo, haciendo una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes; recibido el programa, el Consejo lo turnará a la Comisión de Trabajo correspondiente, la cual presentará un proyecto de acuerdo a la sesión ordinaria del Pleno, en la que se acordará si se aprueba o no ( a estas sesiones deberá asistir el Delegado con voz pero sin voto ); si no se aprueba, el Delegado debe presentar una nueva propuesta dentro de 10 días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que podrá ser admitida o rechazada.

Como se puede observar por medio de las atribuciones arriba señaladas, los Consejeros Ciudadanos ejercen claras funciones de poder público, ya que pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen.

Lo anterior, puede ser apoyado en las Tesis Nos. CXXVIII / 95 y CXXIX / 95, de la Novena Epoca, pertenecientes al Pleno de la Corte; que como otras más, resultaron del trabajo de los Ministros al resolver la acción de inconstitucionalidad que se analiza, y que a la letra dicen:

"CONSEJOS DE CIUDADANOS. SON ORGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. De lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, parte inicial, se advierte que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, caracteres éstos que no pueden negarse a los Consejos de Ciudadanos, ya que dentro de las funciones que la ley les encomienda, fundamentalmente en los artículos 120, 121 y 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, destaca, como característica indiscutiblemente de poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los Delegados deben someter necesariamente a su consideración, atribución a través de la cual, los Consejos de Ciudadanos pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen; y aun en su aparentemente inocua función de gestión, pueden afectar intereses particulares como

cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, pues al tomar participación en ella influyen sobre la autoridad correspondiente, sea ordenadora o ejecutora, para actuar en aspectos que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados."

**"CONSEJOS DE CIUDADANOS. SON ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.** De lo previsto en el texto íntegro del artículo Iquince de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se advierte que cuando la primera parte de dicho precepto dispone que los Consejos de Ciudadanos son independientes de la administración pública del Distrito Federal, no está aludiendo a que sean ajenos a esa administración; lo que se pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal. No podría concebirse un órgano con la características y funciones legales que tienen los Consejos de Ciudadanos, si no estuvieran enclavados dentro de la administración pública, aunque con facultades muy específicas."

Luego entonces, con lo hasta aquí expuesto podemos concluir que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder público representativos de los habitantes de las Delegaciones, seleccionados democráticamente por el voto de los ciudadanos, circunstancias, que como podemos ver, coinciden con los elementos que comprende la definición o concepto de materia electoral, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis antes transcrita.

En otro aspecto, señala el Máximo Tribunal, se alega que la pretensión de la parte actora, fundamentalmente postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos por los Partidos Políticos, no esta dentro de la materia electoral propiamente dicha, sino que es un derecho previo.

Lo anotado en el párrafo anterior, nos lleva a la convicción de que los preceptos que se prendieron impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad en estudio, que a palabras de los actores privan a los Partidos Políticos del derecho a postular candidatos al cargo de Consejeros Ciudadanos, comprenden temas o puntos propios de la materia electoral, ya que , los actos relativos a la postulación y registro de candidatos, son considerados como integrantes de todo proceso electoral; es decir, el derecho a postular candidatos es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral, que no puede desligarse del efecto o consecuencia que con él se busca; que no es otro, sino, el de intervenir en el proceso electoral.

Por otro lado, se hace notar que los actores aceptaron que la postulación de candidatos forma parte de la materia electoral, ya que en los agravios que expresaron en el recurso de reclamación, que en su momento hicieron valer en contra del desechamiento de la presente acción, lo reconocen al manifestar, "que la materia electoral, tal como se encuentra catalogada en la propia Carta Magna y en su Ley Reglamentaria, incluye desde luego, la organización de las propias partidos, su registro y postulación de candidatos, amén de todo el proceso electoral, que comprende la preparación de elecciones, la jornada electoral, resultados y declaración de validez de elecciones".

En esta parte debemos agregar que no es posible desvincular al "acto previo de postulación", de los demás que conforman el proceso electoral, tal y como lo pretendió la parte actora, ya que los mismos se encuentran vinculados, de tal forma que no sería posible la existencia de uno sin que le antecediera el otro.

En vista de todo lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló "que la acción de inconstitucionalidad intentada resultaba improcedente en términos de lo dispuesto en el entonces artículo 105, fracción II, constitucional, 19, fracción II y 65, de su Ley Reglamentaria; ya que en tales preceptos, se desprendía por mandato constitucional y legal, que el Máximo Tribunal de la Nación no estaba facultado para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, cuando a través de éstas se pretendiese impugnar, como era el caso, normas generales o actos en materia electoral, por lo que la acción en esos términos resultaba improcedente, y por tal motivo, debía decretarse el sobreseimiento correspondiente."

Al haber encontrado, la Corte, fundada la causal de improcedencia analizada, y suficiente para decretar el sobreseimiento respectivo, señaló que era innecesario ocuparse de la restante causa de improcedencia alegada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que fundaba en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, aduciendo que las disposiciones reclamadas de la Ley de Participación Ciudadana se sustentan en lo dispuesto por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual no fue impugnado.

Por todo lo anteriormente analizado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar improcedente y sobreseída la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por una minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de los actos de la misma, Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal; lo anterior, con apoyo de la mayoría de 6 votos de los Ministros que integran la propia Corte.

Posteriormente se mandó a notificar la resolución a las partes por medio de oficio, archivándose el expediente como asunto concluido el día quince de abril de 1996.

Como hemos observado, la demanda mediante la cual se ejerció la acción de inconstitucionalidad 1/95 fue presentada dentro del término fijado en la Ley de la materia, así como con todos y cada uno de sus requisitos; al mismo tiempo, el recurso mediante el cual se impugnó el acuerdo del Ministro Instructor se presentó en tiempo y prosperó, lo cual, hizo que el Máximo Tribunal de la Nación estudiara a fondo el asunto planteado, señalando o ensayando al mismo tiempo, un concepto de lo que debe ser entendido por la materia electoral. Lo anterior sirvió bastante para que la Corte fallara el asunto en cuestión, ya que mediante el concepto emitido, se entendió el alcance de la improcedencia de la acción en esa materia; por lo tanto, la corte se daba cuenta de que era incompetente para resolver, por lo que tuvo que declarar improcedente y sobreseído dicho proceso constitucional.

Pienso que los debates de la Corte al tratar de resolver la primer acción de inconstitucionalidad que se ejercitó en México resultaron interesantes y apasionantes, por estar en la incertidumbre de pronunciarse en uno u otro sentido, ya que la votación de los ministros, por la que se declaró improcedente y sobreesida, podemos decir que estuvo muy pareja por que se emitieron 6 votos a favor de la no procedencia de tal juicio y cinco en contra.

#### **5.1.2.- Acción de inconstitucionalidad 1/96.**

Por otro lado y siguiendo con el análisis de las acciones de inconstitucionalidad que se han ejercitado en México, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 09 de enero de 1996, varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados, promovieron la acción de inconstitucionalidad 1/96 en contra del artículo 12, fracciones III y IV, de la ley General que Establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995.

Los 167 Legisladores Federales actores señalaron como órganos Legislativos que emitieron los preceptos impugnados, a las dos Cámaras integrantes del Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal como el responsable de la promulgación de las normas generales cuya validez reclamaron.

De la misma forma, señalaron en su demanda al Secretario de Gobernación como autoridad que refrendó el Decreto respectivo y a los Secretarios de Marina y de la Defensa Nacional como directamente interesados en el proceso; asimismo, indicaron como preceptos constitucionales violados los contenidos en los artículos 21 y 129 de la Constitución Federal y, expresaron los siguientes conceptos de invalidez:

##### **A.- Violación al artículo 21 constitucional.**

La ley General que Establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública, encuentra su base sustantiva precisamente en el último párrafo del artículo 21 de la Carta Magna. En diciembre de 1994, se incluyó en este precepto constitucional, un apartado mediante el cual se obliga a una coordinación, entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en materia de Seguridad Pública, previendo un sistema Nacional, también se prevé la creación de una ley secundaria normativa que establezca las bases correspondientes, es decir, se desprende de esa adición en comento, la obligación de emitir la ley que ahora en uno de sus preceptos se impugna.

Debemos señalar que el objeto de la ley que se combatió es establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios

para la integración y funcionamiento del sistema Nacional de Seguridad Pública; tal y como lo dispone se artículo primero.

Coincide lo anterior con el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, presentado en diciembre de 1994, al reformar el artículo 21 de nuestro Código Supremo, que en su párrafo final reza: *"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema Nacional de Seguridad Pública"*. La reforma en comento, no puede desvincularse de la fundamentación del propio dictamen que le dio origen, que entre otros puntos señala lo siguiente:

- Las reformas al artículo 21 constitucional, buscan la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito fundamental de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes de la República Mexicana.

Por otro lado debemos señalar que siendo el problema de Seguridad Pública una cuestión toral, resulta menester la suma de esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella, pero, según la actora, sin que se contemple dentro de esas funciones ni a la Secretaría de la Defensa Nacional ni a la Secretaría de Marina, razón por la cual se inclusión dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública carece de justificación y sustento, siendo, sin embargo, el participar ambas entidades a través de sus titulares, contrario al espíritu del artículo constitucional señalado, al establecer que se refiere a la coordinación de cuerpos policíacos o autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos y, en consecuencia, la inclusión de dos instituciones cuyos objetivos son diversos, se conforma una amalgama confusa que se puede calificar, inclusive, de riesgosa y evidentemente al margen del precepto fundamental multicitado.

#### B.- Violación al artículo 129 constitucional.

De conformidad con este numeral, nuestra Constitución expresamente establece la prohibición en tiempo de paz para la milicia, de hacer o intervenir en otro tipo de actividad que no sea el de la disciplina militar.

Según la parte actora, le corresponde a la autoridad civil lo concerniente a lo relativo a la Seguridad Pública, no estando obviamente contemplada como tal la milicia.

La pretensión buscada por el precepto constitucional en estudio, es mantener un justo equilibrio entre la autoridad civil y la militar, con el fin de armonizar la convivencia social, evitando la influencia nociva entre ambas, pues mientras una debe estar preparada para defender a la Nación, la otra, la integridad de las personas.

La parte actora señaló que la ley secundaria con evidente violación de estos principios fundamentales une indebidamente a la autoridad civil y militar en un organismo cuya competencia es exclusiva de la primera. Argumentos estos que dieron motivo a la presente acción de inconstitucionalidad.

Posteriormente, por auto del día 10 de enero de 1996, el Presidente de la Corte ordenó la formación y registro del expediente, así como el turno al Ministro Instructor.

Mediante proveído del día 11 de enero de 1996, el Ministro Instructor tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentaron, admitió la demanda y ordenó correr traslado de la misma y emplazar formalmente a las responsables; asimismo, se ordenó dar la vista correspondiente al Procurador General de la República y se tuvo por señalados a los representantes comunes de la actora, así como el domicilio correspondiente.

Por acuerdo del día 2 de febrero siguiente, el Ministro Instructor ordenó agregar a los autos los oficios de fecha 1 de febrero de 1996, suscritos por el Secretario de Gobernación, quien compareció por sí y en representación del Presidente de la República, mediante los cuales se rinden los informes correspondientes, se ordenó dar vista con los mismos al Procurador General de la República, y se autorizaron los delegados designados por el Secretario antes señalado.

En el informe rendido por el Secretario de Gobernación, éste acepta el acto que se le atribuye y sostiene la validez de la norma impugnada señalando que no resulta violatoria del artículo 21 constitucional, en razón de que este no contiene prohibición expresa para que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participen en materia de Seguridad Pública.

Es infundado lo argumentado por la parte actora en el sentido de que aluden el carácter militar de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, sin analizar la función administrativa que desarrollan en términos del artículo noventa constitucional.

La participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los Secretarios de Estado, pertenecientes al Ejecutivo Federal, resulta constitucional y legalmente válida, en virtud de que la prohibición a que se refiere el artículo 129 constitucional, solo resulta aplicable a ellos cuando actúan en ejercicio de las facultades que les confieren las leyes orgánicas militares y no cuando realizan funciones administrativas previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el informe rendido por el titular de la Secretaría de Gobernación, en representación del Presidente de la República se señala que en la función de Seguridad Pública deben participar todas las autoridades constitucionales de la organización estatal mexicana, respetando en todo momento la distribución de competencias previstas en la propia Carta Magna.

En el caso concreto, la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina en el Consejo Nacional, no amplía ni restringe las atribuciones y obligaciones que conforme a la Constitución y a las diferentes leyes les corresponden, sucediendo igualmente con las responsabilidades de las fuerzas armadas del país.

Las citadas Secretarías, en su carácter de dependencias del Ejecutivo Federal, tienen atribuciones que hacen necesaria su participación en la Coordinación de la Seguridad Pública, como pueden ser por ejemplo: administrar la Justicia militar; intervenir en los indultos de los delitos del orden militar, intervenir en la expedición de permisos para la participación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las prohibidas expresamente por la ley, vigilar las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales, otorgar y administrar el servicio de policía marítima, etc. En tal virtud la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina tienen diversas atribuciones no militares que inciden de manera importante en la seguridad pública y que, por lo tanto, hacen necesaria su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En conclusión en este informe se expusieron los siguientes razonamientos:

1.- En el proceso seguido para la expedición y promulgación de la ley que se impugna, se cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 71 y 72 del Código Supremo.

2.- En términos del artículo 21 constitucional, la Seguridad Pública es una función que corresponde al conjunto de las instituciones del Estado, pero de ninguna manera se limita dicha función al ámbito de competencia de las autoridades policiales. En este sentido, no existe impedimento constitucional alguno para que el Secretario de la Defensa Nacional y el Secretario de Marina participen como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

3.- Las atribuciones de los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública se apegan a las disposiciones constitucionales en lo general y, específicamente, a lo ordenado por el artículo 21 constitucional.

4.- La participación en el multitudinario Consejo del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y del titular de la Secretaría de Marina, se enmarca en el ámbito administrativo de competencia de ambos Secretarios de Estado, derivado del artículo noventa constitucional y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y no así en su carácter de autoridades militares, por lo que en el caso concreto no es aplicable y, por tanto, no se viola el artículo 129 de la Carta Magna.

Por acuerdo de fecha 6 de febrero de 1996, el Ministro Instructor ordenó agregar a los autos el escrito de fecha 22 de enero del año en que se actuó, suscrito por los Diputados, Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; así como el escrito de fecha 29 del mes y año citados suscrito por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, ambos recibidos en la Subsecretaría General de Acuerdos de la Corte el día 2 de febrero del año en que se ejerció la presente acción, mediante los cuales rinden informes; se ordenó dar vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento respectivo y se autorizaron los delegados y el domicilio señalado por estas responsables. En el mismo auto se ordenó agregar al

expediente los oficios suscritos por los Secretarios de Defensa y Marina y por autorizado el domicilio que señalaron para oír y recibir notificaciones.

En el informe rendido por los representantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se expresó lo siguiente:

Que la presente acción no reunía el presupuesto de procedibilidad que señala el primer párrafo, del artículo 62, de la ley que reglamenta a este proceso constitucional, al no estar firmada la demanda por cuando menos el treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados. En efecto, el artículo 52 de la Constitución Federal, señala que este cuerpo colegiado se integrará por treinta y tres Diputados electos por el principio de Votación Mayoritaria, y 200 por el principio de Representación Proporcional, integrándose en consecuencia este órgano Legislativo, con un total de 500 Diputados.

Según la actora, el treinta y tres por ciento del total de dichos representantes Populares asciende a 165 y si se toma en consideración, de acuerdo a las constancias con las que se le corrió traslado, el total de los Diputados firmantes es de 162, por lo tanto, la presente acción resultaba improcedente al no reunirse el número de Legisladores que integren el porcentaje de referencia. No obstante lo anterior, este órgano Legislativo procedió a rendir el informe correspondiente en términos similares a los rendidos por el Secretario de Gobernación por sí y en representación del Titular del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, en el informe suscrito por la representante del Senado de la República se sostuvo lo siguiente:

1.- Que en cuanto al procedimiento legislativo y competencia legal de las autoridades que intervinieron en su elaboración, la ley general cuyo precepto se combatió, es constitucionalmente válida.

2.- Que en cuanto a la supuesta invalidez constitucional de las fracciones impugnadas, respecto del artículo 21 constitucional, ésta resulta infundada, ya que se basa en una errónea relación entre el párrafo último del numeral respectivo, en que se sustenta la ley General que Establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública, y la parte final del párrafo penúltimo que trata de otra materia. Además, la ley Fundamental no limita a los órganos de los diferentes niveles de gobierno que deben participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

3.- Que por lo que respecta a la supuesta invalidez de las fracciones impugnadas, en relación con el artículo 129 de la Constitución, es insostenible, ya que su origen histórico demuestra que la intención de dicho numeral nada tiene que ver con la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en un órgano de coordinación como el Consejo Nacional de Seguridad Pública; lo cual tampoco contraría la limitación de sus funciones en tiempo de paz, en relación con la disciplina militar.

En los oficios suscritos por los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, se sostiene que dichas dependencias no tuvieron injerencia en el procedimiento legislativo que culminó con la publicación de las normas generales impugnadas y que se adherían al contenido de los informes rendidos por el Presidente de la República y Secretario de Gobernación.

En el mismo auto en que se ordenó agregar los informes antes descritos, también se declaró poner el expediente a la vista de las partes por el término de cinco días para que estuvieran en aptitud de formular alegatos.

Posteriormente el Procurador General de la República mediante oficio recibido en la Subsecretaría General de Acuerdos del Máximo Tribunal de la Nación el día 14 de febrero de 1996, emitió el pedimento cuya parte fundamental sostiene, que para el caso de que la Corte no encontrará debidamente fundada y acreditada la causal de improcedencia alegada por la Cámara de Diputados, ad cautelam formulaba este pedimento, ajustándose a la estructura antes anunciada.

Los preceptos que integran a la Constitución Federal, principios jurídico-políticos fundamentales dictados por la soberanía Popular, deben ser interpretados con claridad y sin excesos para no violentar los principios del derecho, pero también sin limitaciones que imposibiliten la actuación de los órganos de gobierno y que simplemente no justifiquen su existencia.

El Procurador General de la República argumentó que la participación de los Secretarios de Marina y de la Defensa Nacional como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública es constitucional, en su calidad de integrantes de la Administración Pública Federal centralizada y como autoridades de la Federación, encargadas de apoyar a las autoridades civiles en aquellas funciones tendientes a una mayor eficacia en la conservación del orden público y de la paz social. Su participación en cuestiones de Seguridad Pública, lejos de violentar el estado de derecho, tiende a consolidarlo.

Que la interpretación del artículo 12, fracción III y IV, de la ley General que establece las Bases del sistema Nacional de Seguridad Pública, debe ser restrictiva en atención a que la participación de los Secretarios de Marina y de Defensa Nacional debe entenderse única y exclusivamente como de coordinación con las autoridades civiles encargadas por la ley Fundamental de las funciones de seguridad pública.

Que del análisis estricto y sistemático de la Constitución se concluye que la parte actora no atribuye al artículo 129 constitucional el valor que tiene y descontextualiza los motivos que le dieron lugar, pues se deben tener presentes los diferentes fenómenos cuya complejidad ha originado la necesidad de la evolución de los mecanismos de prevención y combate a todo aquello que atenté contra la seguridad y el orden público. La modificación del artículo 129 de la Carta Magna no es necesaria en tanto su interpretación esté acorde y sea congruente con las funciones encomendadas a las Secretarías de Marina y

de la Defensa Nacional, las cuales han sido autorizadas por los ordenamientos legales secundarios para activarse en auxilio de las autoridades civiles.

Que las fuerzas armadas en nuestro país tienen como principal atribución la defensa de la soberanía nacional a través de la vigilancia de la seguridad interior y exterior del país. El resguardo de la seguridad interior y la procuración de la seguridad pública están íntimamente ligadas, a tal grado que los problemas que estrictamente son considerados como de seguridad pública han llegado a ser verdaderas cuestiones de seguridad interior.

Que para la creación de un sistema de coordinación en materia de seguridad pública a nivel nacional es indispensable la concurrencia de todas las autoridades del gobierno Federal y de los gobiernos estatales, y municipales, particularmente de aquellas directamente vinculadas a actividades en que inciden los fenómenos atentarios del orden público, la paz y consecuentemente la seguridad pública e incluso de la seguridad interior del país.

Mediante acuerdo del día quince de febrero de 1996 el Ministro Instructor tuvo por recibido el pedimento anteriormente descrito y ordenó agregar a los autos el oficio suscrito por la representante del Senado la República, así como los del Secretario de Gobernación, por sí y en representación del Titular del Ejecutivo Federal, los 3 formulando los alegatos respectivos.

Por otro lado, el día 22 de febrero del año en que se ejerció la presente acción, el Ministro Instructor igualmente ordenó agregar a los autos los oficios suscritos por los representantes de la parte actora, y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, recibidos en la Corte los días 19 y 21 del mismo mes y año, respectivamente, y mediante los cuales formularon alegatos.

Posteriormente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, señalando, que debía de ser examinada ante todo la causal de improcedencia esgrimida por los representantes de la Cámara de Diputados, quienes sostuvieron que este proceso constitucional era improcedente en virtud de que había promovido por 162 integrantes de ese cuerpo legislativo, lo cual no constituye el treinta y tres por ciento de los miembros de esa Cámara, requisito exigido por la fracción segunda, inciso a), del artículo 105 del Pacto Federal en relación con su propio numeral 52.

Así las cosas, la Corte indicó que del artículo 52 constitucional se desprende que el número total de los integrantes de la Cámara de Diputados, es de 500 Legisladores; y el treinta y tres por ciento corresponde a 165; por lo tanto, no le correspondía a los representantes de ese cuerpo legislativo la razón de que la demanda de acción de inconstitucionalidad fue firmada por menos del mínimo exigido por la ley, ya que existían 167 rúbricas en autos, de las cuales 166 estaban debidamente acreditadas.

Ante todo lo anterior, la Corte consideró necesario destacar que se estaba en presencia de diversas cuestiones controvertidas que involucraban, por un lado, el respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal y, por otro, el problema trascendente para toda sociedad, como es el relativo a la seguridad pública.

En esencia todas las partes en el juicio coincidieron en la necesidad de velar por el respeto de las garantías individuales; asimismo, los actores señalaban que las fracciones III y IV del artículo 12 de la ley impugnada, eran inconstitucionales, y las responsables llegaban a la conclusión contraria.

Después de que la Corte analizó los conceptos de invalidez esgrimidos por la actora señaló lo siguiente:

- Que no se transgredía el artículo 21 constitucional, al integrarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública a los Secretarios de Marina y Defensa Nacional, en primer lugar porque este órgano administrativo no tiene facultades ejecutivas, limitándose a funciones de coordinación, determinación de lineamientos y medidas, emisión de bases, formulación de propuestas y análisis de proyectos, lo que demuestra que sus funciones son constitutivas y normativas internas para los órganos que intervienen en el citado consejo, y no ejecutivas hacia los gobernados; tal y como lo señala el artículo quince de la Ley de que se trata. En segundo lugar, tampoco se vulneraba ese dispositivo constitucional porque, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública, lo que presupone que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, de las que dependen, debían de estar incluidas dentro de un Consejo en el que, aunque no en forma ejecutiva, se tendrían que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

Por todo lo expuesto en el párrafo que antecede, la Corte concluyó que el concepto de invalidez esgrimido por los actores respecto al artículo 21 constitucional, era infundado, dado que dicho precepto tiene como teleología el articular a todas las autoridades en los distintos ámbitos competenciales para alcanzar la Seguridad Pública en todas sus dimensiones y, por lo mismo, no excluye a ninguna autoridad que dentro de sus atribuciones tengan las que directa o indirectamente se relacionen con aquella, por lo que tampoco asistía razón a los actores al considerar que el repetido artículo sólo ordena la coordinación de autoridades policíacas.

- La parte actora sostuvo que las fracciones III y IV del artículo 12 de la ley General que Establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública violaban el artículo 129 de la Carta Magna, al usurpar al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, funciones que correspondían únicamente a las autoridades civiles y que en el precepto impugnado se unían.

En párrafos anteriores se sostuvo que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia ejecutora, sino consultiva; de esta forma y por mayoría de

razón, según la Corte, no resultó contrario al artículo 129 constitucional la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en dicho Consejo; ya que es constitucionalmente válido que las fuerzas armadas participen en la ejecución de labores de auxilio a las autoridades civiles y, con mayor razón resulta válido que los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal que tienen bajo su mando a las mismas, participen en este órgano consultivo y coordinador de esfuerzos.

La presencia de las Secretarías de que se trata en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se justifica plenamente si se advierte que tienen facultades que de modo notorio quedan comprendidas en el organismo; tal y como lo señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así las cosas, y con fundamento en los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la Corte resolvió que era procedente pero infundado el presente proceso constitucional, por lo que se reconoció la validez de las fracciones III y IV del artículo 12 de la ley General que Establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad.

Mandó a notificar y publicar lo anterior, así como archivar el expediente como asunto concluido.

### **5.1.3.- Acción de inconstitucionalidad 2/96.**

La siguiente acción de inconstitucionalidad que se ejerció mediante escrito de fecha 19 de febrero de 1996, firmado por algunos Diputados integrantes de la LI Legislatura del Congreso del Estado de Colima, recibido con sus anexos en la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 27 del mencionado mes y año, es la que le correspondió el número de expediente 2/96; la cual, fue promovida en contra del Decreto número 163, emitido por la Legislatura de referencia y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno constitucional denominado "El Estado de Colima", de fecha 20 de enero de 1996, por el cual: "Se autoriza al Gobernador de ese Estado a contratar con una empresa privada, en el marco de modernización del Registro Público de la Propiedad, el financiamiento ofrecido en el acto de apertura del concurso celebrado con fecha 5 de diciembre de 1995."

Con apoyo en lo dispuesto en los artículos 59, en relación con el primer párrafo del artículo 11 y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, y 22 de la Constitución Política del Estado de Colima, se tuvo por presentados a los promoventes, reconocida su personalidad y, señalados a los representantes comunes, así, como el domicilio para oír y recibir notificaciones.

Ahora, con fundamento en el artículo 25 de la Ley de la materia, el ministro Instructor procedió a examinar el escrito inicial de demanda, advirtiendo mediante acuerdo

de fecha 08 de marzo de 1996, que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 61, fracción III, aplicado a contrario sensu, de la referida Ley Reglamentaria, ya que la parte actora no reclamaba mediante este proceso constitucional una norma de carácter general, sino un Decreto administrativo que no reúne las características de generalidad y abstracción que reviste toda ley, ya que sólo se trata de la autorización que se otorgó, por parte de dicho Congreso Local, para que el gobernador del Estado celebrara un contrato con una empresa determinada.

Por lo anterior, es evidente que el acto cuya invalidez se demandaba regía una situación concreta e individual y no era susceptible de impugnarse en vía de acción de inconstitucionalidad, pues ésta tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Carta Magna; por lo tanto, es aceptado el desechamiento de la acción por parte del Ministro Instructor, por notoriamente improcedente, la presente demanda.

Así, el Ministro Instructor mandó a notificar su resolución a los representantes comunes de la parte actora y archivar el expediente como asunto concluido, lo cual se llevó a cabo el día quince de abril de 1996.

Para concluir con el análisis de la presente acción de inconstitucionalidad, podemos señalar que el Decreto impugnado únicamente tiene el carácter de una simple determinación de trámite emitida por el órgano Legislativo de referencia y no el de una disposición de carácter general redactada en forma de Decreto - ley, con el contenido que normalmente sería propio de una norma dictada por el Poder Ejecutivo y previa autorización del Poder Legislativo, lo cual, en caso de que proceda, si es susceptible de ser impugnado por medio de este proceso constitucional.

#### **5.1.4.- Acción de inconstitucionalidad 3/96.**

La siguiente acción de inconstitucionalidad que se ejerció en el año de 1996, fue aquella a la que le correspondió el número de expediente 3/96; la cual, se promovió por integrantes de la VIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur, en contra del Decreto número 89 emitido por esa Legislatura, publicado en el Boletín Oficial de ese Estado el día 06 de junio de 1996; por el cual, se expidió la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, señalando como demandados al Congreso y Gobernador constitucional de esa entidad federativa.

El día 2 de agosto del año en que se ejerció el proceso de referencia, se ordenó formar y registrar el expediente y se designó al Ministro Instructor que por turno le correspondió el asunto.

Posteriormente el día 25 de agosto siguiente, se admitió la demanda se ordenó emplazar a las autoridades demandadas y se dio vista al Procurador General de la República.

Asimismo, el día 18 de septiembre del año próximo pasado, se tuvo por presentado el informe solicitado al Presidente y Secretario de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Baja California Sur y al Gobernador de ese Estado, se dio vista al Procurador General de la República para que formulara pedimento y se pusieron lo autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formularan alegatos.

Cabe señalar que el análisis de la presente acción de inconstitucionalidad se ha realizado con los pocos datos que se han proporcionado, ya que por no ser un asunto totalmente resuelto, no ha sido posible obtener toda la información necesaria para desarrollar un estudio total.

#### **5.1.5.- Acción de inconstitucionalidad 4/96.**

Posteriormente, los integrantes de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán, ejercitaron la acción de inconstitucionalidad 4/96 en contra del decreto número 63 emitido por esa Legislatura, publicado en el Diario Oficial de ese Estado el día 26 de agosto de 1996, por el que se reformo y adicionó la Ley Orgánica de los Municipios de ese Estado, señalando como demandados al Congreso y Gobernador constitucional de esa entidad federativa.

Ahora, el día 26 de septiembre del año en que se promovió dicho proceso se ordenó formar y registrar el expediente y se designó al Ministro Instructor que por turno le correspondía el asunto en cuestión.

Asimismo, el día 27 de septiembre siguiente, se admitió la demanda; se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que rindieran el informe correspondiente y se dio vista al Procurador General de la República.

Posteriormente, el día 1 de noviembre del año próximo pasado se tuvo por presentado el informe solicitado al Presidente de la Diputación permanente del Congreso del Estado de Yucatán, Gobernador constitucional y Secretaría General de Gobierno de ese Estado; se dio vista al Procurador General de la República para que formulara pedimento y se pusieran los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formularan alegatos.

Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 3/96 en la presente, no se ha desarrollado un estudio completo del asunto planteado, debido a que no ha sido resuelta, y por lo mismo, no se ha podido obtener mayor información así como el material necesario para su análisis total.

### **5.1.6.- Acción de Inconstitucionalidad 5/96.**

Otra de las acciones de inconstitucionalidad que nos corresponde analizar es a la que le correspondió el número de expediente 5/96, la cual se ejercitó mediante el escrito presentado el día 23 de noviembre de 1996 en el domicilio particular del Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del mismo Tribunal el día 25 siguiente, por la persona que se ostentó como Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político acción Nacional.

En el escrito inicial de referencia se señalaron como órganos Legislativos y Ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas, al Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, al gobernador, y al Secretario General del Gobierno del mismo Estado, respectivamente; como normas generales cuya invalidez se reclamaba y el medio oficial en que fueron publicadas, el párrafo segundo del artículo 27 y los párrafos primero, segundo y tercero del artículo treinta y uno del Código Electoral del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno constitucional, "El Estado de Colima", de fecha 09 de noviembre de 1996; como preceptos constitucionales violados, los artículos 14 segundo párrafo, 41 fracción II, en ambos párrafos, I quince fracción VIII y el artículo 116 en su fracción II, tercer párrafo, todos del Código Supremo.

La parte actora expuso los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales, no fueron transcritos por la Corte en su resolución por considerarlos innecesarios para informar el sentido de la misma.

Posteriormente, el día 25 de noviembre de 1996 el Ministro Presidente de la Corte emitió un acuerdo por el que mandaba formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad que se analiza, en contra de la expedición, promulgación y publicación del Decreto número Treinta, emitido por el Congreso del Estado de Colima, por el que se aprobó el Código Electoral de esa entidad, esencialmente respecto de los artículos 27 y treinta señalados anteriormente; así como presuntamente acreditada la personalidad por el momento, en términos de lo dispuesto por el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Con fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Carta Magna, en relación con el artículo Segundo Transitorio del Decreto mediante el cual se reformaron diversos preceptos de la misma y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y Segundo Transitorio del Decreto publicado el 22 de noviembre siguiente, por el que se reformaron diversos artículos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, que a la letra dice:

*"SEGUNDO.- En cumplimiento del segundo párrafo del artículo Segundo transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución*

*Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales Federales y locales, que se expiden antes del 1o. de abril de 1997, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo.*

Se pasó el expediente al Ministro respectivo, quien fue el encargado de elaborar el proyecto de resolución y de dar cuenta al Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, se tuvo por autorizado al profesionista señalado por la actora, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones.

Todo el anterior acuerdo del Ministro Presidente se notificó por lista el día 26 de noviembre del año próximo pasado, y por oficio al promovente.

El día 31 de diciembre de 1996 se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Corte, un oficio suscrito por el Procurador General de la República a través del cual formuló pedimento en el sentido de que debían de considerarse parcialmente fundados los conceptos de invalidez hechos valer por la demandante.

Al discutirse el proyecto de resolución presentado por el ministro asignado al caso concreto, fue desestimado y se designó como relator de la sentencia de mayoría a otro.

Así, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el considerando primero de su resolución se declaró competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, ya que había sido planteada por la Dirigencia Nacional de un Partido Político, en contra de una ley electoral local, estimada como violatoria de la Carta Magna.

En el considerando segundo se señaló que esta acción de inconstitucionalidad se promovía en tiempo, ya que se ejercitaba antes del 1o. de abril de 1997, respecto de una legislación electoral local expedida también con anterioridad a esa fecha; es decir, se promovió dentro del plazo de quince días naturales a que se refieren los artículos transitorios de los Decretos anteriormente señalados, pues dicho lapso empezó a transcurrir el día siguiente en el que fue publicado el Código Electoral del Estado de Colima, esto es, a partir del día 10 de noviembre de 1996, para concluir el día 24 del mismo mes y año.

Por otro lado, en el artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado el 22 de noviembre de 1996, por el que se reformaron diversos preceptos de la Ley de la materia, antes reproducido, en tratándose de asuntos de la índole que se analiza, se establece que la Corte los resolverá de plano y en definitiva, dentro del plazo que ahí se establece, sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reformaba.

Por lo anotado en el párrafo anterior, se puede pensar que la Corte se encuentra imposibilitada para analizar las hipótesis de improcedencia o sobreseimiento que establecen los artículos 19 y 20, ya que los preceptos 64 al 70 de la misma Ley Reglamentaria, a ellos nos remiten; sin embargo, su mismo artículo 59 prevé que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en el Título III (de este proceso constitucional), en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II (de las Controversias constitucionales); y precisamente, en el último título se encuentran contenidos los artículos 19 y 20 mencionados. Así, la Corte puede estar en aptitud jurídica de analizar oficiosamente el tema de improcedencia o de sobreseimiento de las acciones que le sean planteadas en términos similares a la aquí analizada, tal y como lo llevó a cabo en este supuesto.

En otro de los Considerandos la Corte señaló que la acción intentada era improcedente, en virtud de que el promovente no acreditó tener la representación jurídica del Partido acción Nacional, ya que, como no existió la posibilidad legal para que todos los posibles interesados, con derechos opuestos al promovente, pudieran rendir pruebas en contrario, no podía cobrar vigencia la presunción establecida en la parte final del párrafo primero, del artículo 11 de la Ley de la materia, que a la letra dice:

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

Respecto a esta presunción, la Corte señaló que resultaba lógico en cuanto se relaciona con los órganos de Poder, puesto que las facultades de los titulares o servidores que los representan aparecen establecidas en la ley, cuya existencia no requiere prueba; pero esto no sucede tratándose de Partidos Políticos, porque sus órganos de Dirigencia y de Representación se establecen en los respectivos estatutos, los cuales, por no constituir “leyes” si deben ser probados.

A lo anterior, podemos agregar, que por la celeridad con que se tenía que resolver la presente acción, no se les dio intervención formal a quienes habrían podido rendir pruebas para refutar la representación que ostentaba el promovente; la cual, él tenía la obligación de demostrar.

La Corte tuvo a la vista copia simple de los Estatutos Generales del Partido acción Nacional, correspondientes a los años de 1992 y 1993, los que en sus artículos 62, fracción I, 64, 65, fracción I y 66, por su orden, substancialmente dicen:

*“Artículo 62.- Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:*

*“1.- Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de acción Nacional...”*

*"Artículo 64.- El Comité Ejecutivo Nacional, a propuesta del Presidente del mismo, designará de entre sus miembros a un Secretario General.*

*"El Secretario General tendrá a su cargo la coordinación de las diversas Secretarías y dependencias de dicho Comité y las funciones específicas que éste le encomiende. El Comité Ejecutivo Nacional podrá también, a propuesta del Presidente, nombrar uno o varios Secretarios adjuntos para auxiliar al Secretario General.*

*"Artículo 65.- El Presidente de acción Nacional, lo será también del Comité Ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional y del Consejo Nacional, con las atribuciones siguientes:*

*"I.- Representar a acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere la fracción I del artículo 62 de estos Estatutos...*

*"Artículo 66.- El Presidente durará en funciones 3 años y podrá ser reelecto por una sola vez en forma consecutiva. Deberá seguir en su cargo mientras no se presente quien deba sustituirlo. En caso de falta temporal que no exceda de 6 meses, el Presidente será sustituido por el Secretario General. En caso de falta absoluta del Presidente, el Comité Ejecutivo Nacional convocará en un plazo no mayor de treinta días al Consejo Nacional, que elegirá Presidente para terminar el periodo del anterior, mientras tanto, el Secretario General fungirá como Presidente.*

Como podemos observar, la representación jurídica del Partido acción Nacional corresponde de manera exclusiva al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional; y el Secretario General del propio Comité, que es quien promovió la acción de inconstitucionalidad en estudio, solamente puede ejercer la representación de dicho partido, en caso de falta temporal del aludido Presidente, situación que no adujo ni demostró.

Así, la Corte resolvió desechar por improcedente la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada por el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido acción Nacional, el día 2 de enero de 1997, quien se ostentó con la representación de la Dirección Nacional de dicho partido, situación que no demostró.

#### **5.1.7.- Acción de inconstitucionalidad 6/96.**

La siguiente acción de inconstitucionalidad que nos toca analizar, es la que ejerció el Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática mediante escrito presentado el día 28 de noviembre de 1996, cuyo número de expediente le correspondió el 6/96; en el cual, señaló como órganos emisores y promulgador a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal, respectivamente.

En el presente proceso constitucional, el partido político actor controvierte la constitucionalidad del artículo 49, párrafo séptimo, inciso a), fracción I, de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, así como también el artículo Décimo Transitorio del mencionado Decreto, en relación con reformas y adiciones a dicho ordenamiento electoral.

Por lo que respecta al primer precepto, la parte actora aduce que contradice el sentido y alcances del artículo 41 de la Carta Magna en su parte relativa, al delegar en el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, facultades y atribuciones que corresponden al Consejo General de dicho Instituto, impidiendo con ello el ejercicio anual de determinar los costos mínimos de campaña, base del financiamiento público a los Partidos Políticos de sus actividades permanentes, con lo cual se vulnera la independencia de ese mismo instituto.

Ahora, por lo que respecta al segundo de los referidos preceptos cuestionados por la parte actora, ésta aduce argumentos similares a los del párrafo anterior, y además, lo que a continuación se expone: Menciona que el Transitorio impone al Consejo General del Instituto Federal Electoral como base del financiamiento del caso, para el año de 1997, los costos mínimos de campaña aprobados para el año de 1995; que suprime la independencia en las decisiones y funcionamiento que el Código Supremo atribuye al Instituto arriba mencionado, la que reserva al Pleno de su Consejo General, la decisión exclusiva de calcular esos costos de campaña; que contiene disposiciones antagónicas y contradictorias y que además se pretende que en tales circunstancias esas disposiciones sean de cumplimiento simultáneo; que impone bases y montos de financiamiento caducos, y, que incurrir en confusión al considerar a un solo Consejo General cuando se trata de dos distintos en el tiempo, en la forma de su integración y en cuanto a sus facultades y atribuciones.

Posteriormente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo establecido en los artículos 104, fracción IV y 105, fracción II, inciso f), párrafos primero y segundo de la Constitución General; recordemos que el segundo de los preceptos aquí indicados, se reformó mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, entrando en vigor el mismo día de su publicación; artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional y artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior en virtud de que la presente acción era ejercitada por un partido político registrado ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de su Dirección Nacional; es decir, a través de su Presidente Nacional.

Como hemos observado, la demanda de acción de inconstitucionalidad fue interpuesta oportunamente en términos de lo previsto en el artículo Segundo Transitorio del Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos preceptos constitucionales, el cual, ha quedado referido en el párrafo que antecede y se relaciona con las reformas y

adiciones a diversos preceptos de la Ley de la materia; el cual, en su parte conducente señala lo siguiente:

*"SEGUNDO.-...*

*"Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el artículo 105, fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1o. de abril de 1997 se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:*

*"a) el plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales:..."*

Este Transitorio, como lo he mencionado guarda concordancia con el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan varios numerales de diversos ordenamientos legales, entre ellos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996, y que a la letra dice:

*"SEGUNDO.- En cumplimiento del segundo párrafo del artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales Federal y locales, que se expidan antes del 1o. de abril de 1997, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo.*

Debido a que el Decreto que contiene las reformas y adiciones de los preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya invalidez fue planteada por la parte actora, se publicó en el citado Diario Oficial el día 22 de noviembre de 1996, entrando en vigor en esa misma fecha, de conformidad con lo establecido en su artículo Primero Transitorio, y en tanto que el escrito inicial de demanda mediante el cual se ejercitó la acción de inconstitucionalidad en estudio se presentó el día 28 del mismo mes y año, esto es dentro de los quince días naturales de referencia, la Suprema Corte lo aceptó y ordenó formar el expediente relativo.

La personalidad y legitimación con la que se ostentó y promovió el Presidente del Partido Político actor, se tuvo por reconocida y acreditada en términos de lo previsto en la primera parte del artículo 11 de la Ley de la materia, por un lado, con la fotocopia certificada expedida por el Secretario General del Instituto Federal Electoral, en la cual se hacen constar los nombres y cargos de la actora; y por otro lado, con la fotocopia

certificada de los Estatutos del aludido partido, en cuyo artículo 40, expresamente se estatuye que "el Presidente del Partido representa permanentemente tanto al propio Partido, como al Consejo Nacional y al Comité Ejecutivo."

En el presente caso no se actualizó causal alguna de improcedencia de las referidas en el artículo 19 de la precitada Ley de la materia, debido a que en el citado Decreto del 22 de noviembre de 1996, en su artículo Segundo Transitorio se previene que: *"Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto"; por lo tanto, y a criterio de la Suprema Corte, resultaba entonces que había quedado derogada la causal de improcedencia contenida en la fracción segunda, del artículo 19 de la multitudinaria Ley Reglamentaria, la cual señalaba precisamente como causal de improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, aquéllas que se enderezaren o ejecutaren "contra normas generales o actos en materia electoral".*

Posteriormente la Corte tuvo por formalmente admitida la presente acción de inconstitucionalidad, con la puntualización de que asimismo, en atención a la previsión constitucional correspondiente en cuanto a su tramitación sumarisima, era el caso además de tener por agotado el procedimiento, amén de que las cuestiones planteadas por el Partido Político actor, eran aspectos o puntos de derecho, por lo que entonces pasó a emitir el siguiente criterio y resolución de fondo.

Declaró procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad, al considerar que los preceptos controvertidos no son contrarios a la disposición constitucional que se aduce como violada; medularmente porque, por una parte, el primero de los preceptos cuestionados no impide al órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, que en su carácter de tal, determine los costos mínimos de campaña para los efectos del financiamiento público a los Partidos Políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, tomando en cuenta que es el Consejo General como órgano colegiado, el que en última instancia está facultado para determinar esos costos de campaña, y por natural consecuencia, al no impedirse el ejercicio de tal facultad, tampoco se vulnera la independencia del mencionado Instituto; y por otra parte, por lo que atañe al segundo de los preceptos cuestionados, considero que no impone al referido Consejo como base de financiamiento del caso para el año de 1997, los costos mínimos de campaña aprobados para el año de 1995, ya que entre otras cosas, dicho Consejo puede actualizar esos costos tanto en base al índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, como atendiendo a otros elementos o factores que el propio Consejo estime pertinentes; ni tampoco contiene disposiciones antagónicas en su texto, ni mucho menos los cambios en la forma de integración del multitudinario Consejo ni el enriquecimiento de sus facultades y atribuciones a rango constitucional, implican que haya variado su naturaleza jurídica fundamental de ser el órgano superior de dirección de ese Instituto, y por consiguiente, no existe la confusión a que alude la parte actora en el sentido de que hubo antes un Consejo General distinto al que actualmente se encuentra en funciones.

En este orden de ideas y como lo he mencionado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de su Tribunal Pleno de fecha 07 de enero de 1997, resolvió procedente pero infundada esta acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su Presidente Nacional; asimismo reconoció la validez constitucional de los dos preceptos legales que se cuestionaron por la parte actora.

Del párrafo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad en estudio, se resolvió dentro de los quince días hábiles que al efecto enuncia el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan varios numerales de diversos ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996, del cual me he referido.

Por último, se mandó a notificar la resolución por medio de oficio a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y al Presidente de la República, así como publicar dicha ejecutoria en su integridad.

#### **5.1.8.- Acción de inconstitucionalidad 7/96.**

Mediante escrito presentado en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 28 de noviembre de 1996, el Presidente del Partido Foro Democrático promovió la acción de inconstitucionalidad 7/96 en contra de las disposiciones y autoridades siguientes:

a) Organos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

1.- El H. Congreso de la Unión por la discusión y aprobación de las normas de carácter general, consistente en los artículos transitorios, que a continuación se mencionan.

2.- El C. Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por la emisión del Decreto promulgatorio de fecha 19 de noviembre de 1996.

b) Norma general cuya invalidez se reclama:

1.- Reformas que se hicieron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente, los artículos: Décimo a Décimo Octavo, Transitorios del artículo Primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código antes señalado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 22 de noviembre de 1996.

Los preceptos constitucionales que se estimaron violados fueron el 16, párrafo primero, 41, párrafo segundo, fracción II, primero y segundo párrafos, 122, apartado C base primera fracción V, inciso f), y 124.

La parte promovente expresó como conceptos de invalidez, entre otros, los siguientes:

1.- En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, no se hace mención alguna para facultar al Poder Legislativo para intervenir en la determinación de los gastos de campaña política, por ello, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral en su calidad de organismo público autónomo es la única autoridad competente para determinar los costos mínimos de campaña para efectos de financiamiento público. A mayor abundamiento, el artículo 41 constitucional establece que los Partidos Políticos podrán contar con el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes que se fijará anualmente aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de Partidos Políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales.

Como podemos ver, de esta disposición constitucional se desprende una facultad expresa para dicho órgano de dirección y que consiste en la atribución de calcular los costos mínimos de campaña.

Por otro lado, el mismo artículo 41 constitucional establece que la organización de las elecciones Federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, y que en el ejercicio de su función serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Asimismo, el mandato constitucional precisa que el citado Instituto será autoridad en la materia, independientemente de sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño.

A lo anterior el artículo Décimo Transitorio del Decreto que reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el financiamiento público de las actividades permanentes de los Partidos Políticos Nacionales para 1997, será fijado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicando la fracción I del inciso a) del párrafo siete del artículo 49 de este Código y tomará como base los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995.

A todo lo anterior, la parte actora señaló que la decisión adoptada por el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos al aprobar el artículo Décimo Transitorio de referencia, atenta contra la autonomía y la independencia del Instituto Federal Electoral y viola el principio de legalidad que debe regir a todos los procesos electorales. Si el Constituyente permanente, al modificar el artículo 41 constitucional

hubiese deseado que el Congreso determinara o interviniese en la determinación de los costos de campaña, le hubiera facultado mediante un artículo transitorio, lo cual no realizó.

El artículo 16 constitucional señala que todo acto de autoridad debe ser emitido por una competente, que funde y motive la causa legal de su procedimiento. Asimismo el artículo 124 del mismo ordenamiento jurídico, señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a las autoridades Federales, se entienden reservadas a los Estados.

De lo anterior se desprende que el Instituto Federal Electoral tiene una facultad expresamente conferida por la Carta Magna, para que en su carácter de autoridad en materia electoral fije el financiamiento público a los Partidos Políticos, aplicando entre otras variables los costos mínimos de campaña calculados por su órgano Superior de Dirección. Por lo tanto, según la actora, el Congreso carece de facultad expresa o implícita que le autorice a tomar una decisión en materia electoral, que no sea la creación de normas generales, abstractas e impersonales. Al determinar, el Congreso de la base del cálculo será los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995, no sólo interfirió en la esfera de competencia del Instituto Federal Electoral, restándole autonomía e independencia, sino que también rompió con la división de poderes establecida en el artículo 49 constitucional, y transgredió el primer párrafo del artículo 16 constitucional que establece el principio de legalidad.

2.- Por reforma hecha a la Carta Magna y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, se dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

*Artículo 122, fracción V "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los Partidos Políticos con registro nacional.*

El artículo Octavo Transitorio de la referida reforma constitucional dispone lo siguiente: *"La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señaladas en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y de los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Con anterioridad al 22 de agosto de 1996, con vista al artículo 122 constitucional, el congreso de la Unión estaba facultado para legislar en lo relativo al Distrito Federal, concretamente, para expedir y modificar el Estatuto de Gobierno; podía actuar en todo aquello que no hubiera sido atribuido expresamente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De conformidad con la fracción IV del artículo 122,

las atribuciones de la Asamblea de Representantes eran enumeradas, por lo mismo, limitadas; tenía atribuciones para legislar, reglamentar o actuar sólo respecto de aquellas materias que tenía concedidas de manera expresa; en relación con lo que no tenía conferido, lo tenía prohibido; el único que podría actuar, dentro de los límites constitucionales, era el Congreso de la Unión.

Por virtud de las reformas a la Carta Magna de 1996, se operó un cambio; si bien las facultades del Congreso de la Unión siguen siendo amplias y las atribuciones de la Asamblea Legislativa seguirán siendo enumeradas, por lo que toca a ciertas materias específicas, entre otras, la electoral. En otras palabras, a partir de la reforma si bien el Congreso de la Unión, por lo que toca al Distrito Federal, puede legislar en materia electoral, sólo lo puede hacer mediante bases y únicamente está facultado a hacerlo a través de un documento legislativo específico: El Estatuto de Gobierno. Quien gozará de la atribución para emitir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, es la Asamblea Legislativa; pero tiene una restricción: Sólo lo puede hacer con vista a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno y éste, como se ha mencionado, sólo puede ser emitido y reformado por el Congreso de la Unión.

Ahora, por virtud de lo dispuesto en el artículo Octavo Transitorio, si bien la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrá emitir normas o disposiciones que rijan las elecciones locales, ello sólo lo podrá hacer a partir del día 1o. de enero de 1998, siempre y cuando el Congreso de la Unión, mediante reformas al Estatuto de Gobierno, establezca las bases a que alude el inciso f) de la fracción V, de la base primera, apartado C, del artículo 122; pero ellas no pueden entrar en vigor inmediatamente, sino a partir del día 1o. de enero de 1998. Lo anterior, no implica por ningún concepto, que el Congreso de la Unión pueda ejercer la facultad de legislar en materia electoral para el Distrito Federal mientras no entren en vigor las disposiciones que emita la Asamblea Legislativa.

A la Asamblea de Representantes no le correspondió legislar en materia electoral; la función de hacerlo estaba confiada al Congreso de la Unión, pero por virtud de la reforma la responsabilidad de legislar se ha bifurcado: Una parte ha sido confiada al Congreso de la Unión: mediante bases y a través del Estatuto de Gobierno; y, la otra ha sido confiada a un ente denominado Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No se debe pasar por alto que el artículo Octavo Transitorio contiene una segunda parte: *"Para la elección de 1997 el Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea de Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Por virtud de lo anterior se podría suponer que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cualquiera que fuera su texto, regula los procesos electorales del Distrito Federal y que el Congreso de la Unión, a través de él, podría seguir legislando sobre la materia electoral. Ello no es así, por lo que cabe no pasar por alto lo siguiente: Que el Congreso de la Unión, por virtud de la reforma constitucional ha sido privado de la facultad genérica de que gozaba en materia electoral para el Distrito

Federal. Que a partir de la reforma el Congreso de la Unión sólo puede legislar en materia electoral mediante bases y a través del Estatuto de Gobierno, pero ya no lo puede hacer con detalle y en otro documento que no sea el mencionado Estatuto. Que a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 será atribución de un órgano, que se denominará Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el legislar en materia electoral.

Cuando el Congreso de la Unión, al modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos transitorios que se han indicado, en lo relativo a elecciones en el Distrito Federal, ha usurpado funciones que legalmente corresponderán a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Se ha sostenido que las reformas legales en cuestión son inconstitucionales por cuanto, entre otras cosas, según la parte actora, está en contradicción del artículo Octavo Transitorio que acompañó a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996; por lo que solicitó a la Corte, hacer una consideración sobre la materia a fin de llegar al convencimiento de que se trata de una violación que también afecta a la Carta Magna y que puede dar lugar a una declaración de inconstitucionalidad.

Por otro lado, mediante acuerdo de fecha 28 de noviembre de 1996, el Presidente de la Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro correspondiente, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, y se notificó a las partes del aludido proveído.

Posteriormente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, haciendo al mismo tiempo la declaración de que era promovida en tiempo y, pasando a estudiar la legitimación de la parte que ejercitó la acción por ser de orden público y de estudio preferente, en los siguientes términos:

En el caso se estimó que el Partido Foro Democrático carecía de legitimación para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en estudio, en virtud de lo siguiente:

En los artículos 105, fracción II, del Código Supremo, y 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se establece que *"los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales Federales o locales; y los Partidos Políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano no legislativo del Estado que les otorgó el registro".* podrán ejercitar las acciones de inconstitucionalidad.

De lo anterior se aprecia lo siguiente:

a) La acción de inconstitucionalidad procede en contra de normas de carácter general que se estimen contravienen algún precepto de la Carta Magna.

b) Los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, podrán ejercitar la acción en contra de leyes electorales Federales o locales.

c) Los Partidos Políticos con registro estatal, podrán ejercitar la acción en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de entidad federativa que les otorgó el registro.

Como se puede ver, en la especie se trató de una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de normas de carácter electoral Federal, dado que se impugnaba un Decreto, por lo que se requiere, en estos supuestos, que el partido político que promueve la demanda cuente con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Cabe señalar que el artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su texto vigente hasta el 21 de noviembre de 1996, establecía:

*"Artículo 22.- 1. La Organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones Federales deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral. Para la obtención del registro existirán dos procedimientos:*

*"a) Registro definitivo; o*

*"b) Registro condicionado.*

*"2.- La denominación de "partido político nacional" se reserva, para los efectos de este Código a las organizaciones políticas con registro definitivo.*

*"3.- Los Partidos Políticos con registro, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código, según el tipo de registro que hayan obtenido.*

Debemos aclarar que el artículo antes transcrito sufrió una última reforma mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, pero no se transcribe en virtud de que, según la Corte, en la especie, resulta aplicable conforme a su texto anterior, ya que la solicitud de registro se hizo con motivo de la convocatoria publicada en marzo de 1996 y la acción que se analiza se interpuso a propósito de la reforma al artículo 105, fracción II inciso f), de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto del mismo año que la anteriormente señalada.

El artículo transcrito prevé la posibilidad de dos tipos de registro: definitivo o condicionado.

Ahora, el denominado Partido Foro Democrático solicitó su registro condicionado en términos de la convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de marzo de 1996, para poder participar en las elecciones Federales de 1997. De lo anterior se desprende que las disposiciones aplicables para examinar la situación jurídica de esa agrupación política eran las normas contenidas en el capítulo del Procedimiento de Registro Condicionado.

Ahora bien, las organizaciones o agrupaciones políticas que pretendan obtener su registro condicionado deberán de reunir ciertos requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como pueden ser: contar con declaración de principios, representar una corriente de opinión con base social; y haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro. Substanciándose para ello el procedimiento administrativo respectivo que deberá culminar, de otorgarse el registro, con la expedición del certificado correspondiente.

Sin embargo, el Partido Foro Democrático carecía de dicho registro, pues no demostró contar con el certificado que así lo avalara; de ahí que se concluya que carecía, en ese tiempo, de la legitimación necesaria para poder ejercitar la presente acción que se analiza, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política.

No obstante a lo anterior el hecho de que con su demanda, la parte actora, haya exhibido copia simple de la sentencia de amparo en la que se resolvió concederle la protección de la Justicia Federal en contra de actos del Consejo General del Instituto Federal Electoral y del entonces Tribunal Federal Electoral; toda vez, que esto no significa que haya obtenido el registro condicionado a través del amparo concedido y por ende, que haya legitimado a la actora para promover la acción de inconstitucionalidad en estudio, ya que la litis constitucional versó únicamente sobre la constitucionalidad del Acuerdo que contenía la citada convocatoria y la de los actos posteriores a ésta, en relación con las garantías de libre asociación y motivación de los actos de autoridad a que se refieren los artículos 9o. y 16 de la Carta Magna; y no para determinar si, en general, el partido promovente reunía todos y cada uno de los requisitos necesarios y si se llevó a cabo el procedimiento respectivo que exige la legislación electoral aplicable, para determinar si era sujeto de derecho para la obtención del registro condicionado de referencia, pues esto no fue materia de la litis ni el juez hizo pronunciamiento alguno al respecto.

Es claro que en términos de la legislación electoral aplicable, el análisis, calificación y substanciación del procedimiento respectivo, para proceder al registro de un partido político, compete a la autoridad electoral correspondiente y no al órgano jurisdiccional cuya función es, esencialmente, en el caso del juez de Distrito, el análisis constitucional de los actos reclamados.

Por todo lo expuesto y, en virtud de la falta de legitimación procesal del Partido Foro Democrático, la Corte resolvió desechar por improcedente la presente acción de inconstitucionalidad por acuerdo de su Tribunal Pleno correspondiente al día 07 de enero de 1997.

#### **5.1.9.- Acción de inconstitucionalidad 8/96.**

Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 3 de diciembre de 1996, se ejerció la acción de inconstitucionalidad 8/96, por el Presidente y Secretaría General de la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido Verde Ecologista de México, en contra de la disposición y autoridades siguientes:

a) Como órgano Legislativo, emite de la norma combatida, señalaron al H. Congreso de la Unión y como órgano Ejecutivo, promulgador de la norma impugnada, mencionaron al C. Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Como norma general cuya invalidez se reclama, señalaron al artículo Segundo transitorio, inciso c), del artículo Cuarto del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; y se expidió la ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La norma general que se impugnó fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996.

Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estimaron infringidos fueron el 41, fracciones I y IV, y 99, fracción IV.

La parte actora expuso como único concepto de invalidez el siguiente, que entre otras cosas expresa:

Una violación directa de los artículos quince, 41, fracciones I y IV y 99 párrafos primero y cuarto, fracción IV, de la Carta Magna.

Señalaron que el artículo 99, fracción IV del Pacto Federal establece como facultad y función del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el ser la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en la República y, asimismo, que le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, las impugnaciones de actos o resoluciones

definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan en éstos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones.

Es decir, por esta vía de controversia constitucional se tiene por objeto que los actos de las autoridades electorales locales se apeguen a la Carta Magna, pudiéndose revisar de esta manera la posible contradicción entre tales actos y preceptos constitucionales concretos y, de existir ésta, declarar su inconstitucionalidad privándola de validez jurídica.

En el Decreto promulgatorio de la reforma constitucional que dio origen a la facultad del Tribunal Electoral, según la actora, no se estableció, en forma alguna, una restricción temporal o territorial, para la procedencia de la vía de controversia constitucional respecto de ninguna entidad federativa de la República Mexicana, ni mucho menos la facultad para que el H. Congreso de la Unión la implanlara.

Señala la actora, que de conformidad con los artículos 43 y 44 del Código Supremo, el Distrito Federal es una entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y, para el año de 1997 se elegirá por el voto directo, universal, libre y secreto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los Diputados a la Asamblea Legislativa de la Entidad.

Que de una correcta interpretación del artículo 99, fracción IV de la Constitución Federal, no existe, de ninguna manera, razón, ni fundamento constitucional alguno, para que los actos o resoluciones de las autoridades electorales que organizarán y calificarán las elecciones locales del Distrito Federal en 1997, no estén sometidos al control constitucional, vía controversia constitucional, por parte del Tribunal Electoral, al que se refiere el precepto constitucional invocado.

Que no obstante lo anterior, en forma absolutamente inconstitucional, el H. Congreso de la Unión expidió una disposición, y el Titular del Ejecutivo Federal la promulgó, que establece textualmente, en el artículo Segundo Transitorio, inciso c) del artículo cuarto, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, lo siguiente:

*"SEGUNDO.- En tanto no se expidan o reformen las normas que rijan las elecciones de Jefe de Gobierno y de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aplicará en lo conducente lo dispuesto en la presente ley para resolver las controversias que surjan durante la misma". "Para los efectos del párrafo anterior se estará a lo siguiente":..... c) En ningún caso procederá el juicio de revisión constitucional electoral a que se refiere el libro cuarto de la presente ley.*

De lo anterior se puede observar que de ninguna manera la Carta Magna faculta al H. Congreso de la Unión para imponer restricciones absolutas a la procedencia de

la controversia constitucional a la que se refiere el artículo 99, fracción IV de dicho ordenamiento jurídico.

La facultad reglamentaria de la Constitución, según la actora, no puede entenderse conferida de manera tal que el H Congreso de la Unión pueda limitar de forma categórica, temporalmente y territorialmente, las funciones, facultades y obligaciones de un órgano constitucional o un derecho ciudadano de carácter político, esto tratándose de la norma que nos ocupa.

Otro principio y garantía individual, que a palabras de la actora, violaba la norma impugnada, es aquel que se refiere a que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, contenido en el artículo quince del Código Supremo (lo cual es un error), ya que en la norma combatida se establece un régimen especial, sólo aplicable durante el proceso electoral de 1997 y únicamente para el territorio del Distrito Federal, mediante el cual se pretende privar del derecho a plantear ante el Tribunal Electoral controversias constitucionales contra actos o resoluciones de las autoridades electorales locales cuando éstos sean considerados violatorios de la ley Suprema, aplicándose así una legislación especial y privativa que los pone en inferioridad respecto a los ciudadanos e institutos políticos en las demás entidades federativas de la República Mexicana.

A lo anterior, la disposición que se combatió, según la actora, violaba lo establecido en el artículo 41, fracción I y IV de la Constitución Federal, ya que este precepto establece que los Partidos Políticos, como entidades de interés público, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público. De tal manera que al impedirse absolutamente la procedencia de la vía de controversia constitucional, en tratándose del proceso de elección del Jefe de Gobierno y de los Diputados a la Asamblea legislativa del Distrito Federal en 1997, se imposibilita que los Partidos Políticos cumplan cabalmente con las obligaciones y los derechos que en tal sentido les confiere la ley Suprema, por lo que toca a la entidad federativa mencionada.

De igual forma, la fracción IV del precepto constitucional al que se alude en el párrafo que antecede, indica que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la propia Constitución y la ley, a fin de garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociarse, según lo dispuesto por el artículo 99 de la misma ley Fundamental.

Señaló la actora que era evidente la improcedencia establecida por el H. Congreso de la Unión respecto de la controversia constitucional contemplada por el artículo 99, fracción IV de la Constitución General, en tratándose de las elecciones locales del Distrito Federal a celebrarse en 1997, ya que contravenía lo estipulado por el precepto constitucional señalado en el párrafo que antecede, porque en virtud de su implantación, se impedía que en las elecciones locales referidas se garantizaran los principios de

constitucionalidad y legalidad a que deben someterse los actos o resoluciones de las autoridades electorales competentes y, de igual forma, se impedía garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, al suspender, para el proceso electoral de 1997, la facultad revisora del órgano jurisdiccional encargado de hacer efectiva dicha garantía.

Por todo lo anterior, la parte actora solicitó a la Corte que declarase inconstitucional la norma general impugnada.

Posteriormente, mediante acuerdo del día 04 de diciembre de 1996, el Presidente de la Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a este proceso constitucional, así como turnar el asunto al Ministro correspondiente, para la elaboración del proyecto de resolución, y notificar a las partes el aludido proveído.

Luego, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, declarando asimismo que se promovía en tiempo y, teniendo como legitimados a los promoventes de la presente acción, ya que el Partido Verde Ecologista de México cuenta con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Siguiendo con el análisis de la presente acción, la Suprema Corte de Justicia observó, en lo substancial, el único concepto de invalidez esgrimido por la parte actora, en los siguientes términos:

a) Estableció la improcedencia del juicio de revisión constitucional respecto de las elecciones de Jefe de Gobierno y de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin que el Congreso de la Unión tenga facultades para restringir la procedencia del citado juicio por razones temporales y territoriales.

b) Que con la norma impugnada se limitaban las facultades y obligaciones de un órgano constitucional y un derecho político de los ciudadanos.

c) Que las normas de un procedimiento judicial deben ser generales, abstractas e impersonales y, en el caso, se permitiría que normas Federales se apliquen en forma distinta según la entidad federativa de que se trate y, además, se suspenderían los efectos de las disposiciones generales por razones temporales y territoriales.

d) Que se provocaba la aplicación de una legislación especial y privativa y, además, los Partidos Políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de las organizaciones de ciudadanos al poder público, lo que se dificultaba o imposibilitaba a través de la norma impugnada.

e) Que el sistema de medios de impugnación tiene como fin garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, por lo que resultaba

inconstitucional la improcedencia de la controversia constitucional en tratándose de las elecciones locales del Distrito Federal a celebrarse en 1997.

f) Que el Distrito Federal es una entidad federativa, por lo que no debería dársele un tratamiento distinto y específicamente para las elecciones antes señaladas.

A todo lo anterior, la Corte señaló que eran infundados los argumentos expuestos por la parte actora, los cuales, serían analizados de manera conjunta con apoyo en lo dispuesto por el artículo 39 en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 del Pacto Federal, a efecto de resolver la cuestión planteada.

Lo que se impugnaba en la especie era el inciso c) del artículo Segundo Transitorio, del artículo Cuarto del citado Decreto, por contravenir a los artículos quince (que en realidad era el 13), 41 y 99 de la Constitución Federal, en virtud de que establecía la improcedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ahora, atento a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, del Pacto Federal, se tiene que, para preservar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación y que, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Carta Magna, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

El juicio de revisión constitucional electoral se encuentra previsto en los artículos 3o., punto 2 inciso d), y reglamentado en el 86, entre otros, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establecen la procedencia de dicho juicio en contra de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 42, fracción I y 43 de la Constitución General, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación y, conforme al artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los actos o resoluciones relativos a las elecciones de Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otros, son impugnables a través del juicio de revisión constitucional electoral.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 1o. y 3o, punto 1, de la ley General arriba citada, ésta es reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Carta Magna y tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, así como de definitividad, de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

De todo lo anterior, se desprende que la disposición Transitoria impugnada no transgrede los principios consignados en los preceptos fundamentales que se estiman infringidos.

La disposición Transitoria que se impugna suspendió la procedencia del aludido juicio de revisión constitucional respecto de las elecciones que habrán de tener lugar próximamente en el Distrito Federal, hasta en tanto se expide o reforma la normatividad correspondiente, como lo señala el artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se emitió la ley General de sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Señaló la Corte que la limitación establecida en la norma impugnada obedece a un principio de unidad legislativa, pues mediante ella únicamente se especifica y aclara, acorde con las propias disposiciones existentes, la situación de los medios de impugnación para el caso de las próximas elecciones del Distrito Federal, imprimiéndoles las modalidades necesarias para su efectividad.

Ahora bien, precisamente por la situación legislativa imperante en el Distrito Federal se hace evidente la improcedencia del juicio de revisión constitucional electoral durante los próximos comicios.

No debemos dejar de mencionar que el juicio de revisión constitucional electoral constituye un medio de impugnación, a través del cual se pueden combatir únicamente los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas y por ende con motivo de la aplicación de disposiciones locales; por tanto, en tratándose de las próximas elecciones que tendrán verificativo en el Distrito Federal la autoridad electoral que organizará preparará y emitirá los actos y resoluciones en los procesos electorales no es local sino Federal (Instituto Federal Electoral), para lo cual se sujetará también a una normatividad de carácter Federal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), evidentemente el juicio de revisión aludido es improcedente en contra de los actos o resoluciones que se emitan en las aludidas elecciones.

Por otro lado, y en lo referente a la elección de Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue materia de reforma mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996; empero, respecto a la organización y preparación de esas elecciones, está pendiente de emitirse o reformarse la legislación correspondiente y, mientras tanto, en ese aspecto regirán de manera provisional las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Todo lo anterior por disposición de rango constitucional.

Por lo anterior, al emitirse las reformas en materia electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, el Legislador tuvo la necesidad de precisar y adecuar transitoriamente, teniendo como base las propias disposiciones ya existentes, la legislación electoral para la celebración de las próximas

elecciones que deberán verificarse en el año de 1997 en el Distrito Federal, hasta en tanto se expidiera o reformara la correspondiente.

En estas condiciones, se prorrogó la vigencia del Libro Octavo del Código Político en mención, pero únicamente para el efecto organizativo que se precisa, de ahí que para lo relativo a los medios de impugnación deba estarse a lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según lo autoriza su artículo Primero Transitorio.

Podemos agregar, que cuando se expidió la disposición transitoria de la referida ley general que prohibió la procedencia del juicio de revisión constitucional, esa conducta no obedeció a un actuar arbitrario y parcial de la autoridad legislativa, ni a la intención de obstaculizar en perjuicio de algún ciudadano o partido político un medio de defensa originalmente considerado en la propia ley, sino que es resultado de la falta de reglamentación local respectiva y porque la normatividad que transitoriamente se autoriza aplicar en forma análoga es de índole Federal, respecto de lo cual no procede dicho juicio.

Además debemos destacar que, una vez reformada o expedida la reglamentación local respectiva, el juicio de revisión constitucional tendrá automáticamente toda su vigencia y aplicabilidad.

Atento a todo lo anterior, se concluye que el Congreso de la Unión si bien suspende temporal y territorialmente el juicio de revisión constitucional a través del precepto transitorio impugnado, específicamente para el proceso electoral de 1997 en el Distrito Federal, no significa que indebida y arbitrariamente, en uso de su facultad legislativa, limite las disposiciones constitucionales que rigen en la materia ni que transgreda las disposiciones fundamentales citadas con anterioridad, toda vez que, atento al principio de unidad legislativa y en uso de sus facultades reglamenta e introduce la normatividad transitoria necesaria, estableciendo la forma y condiciones para que pueda entrar en vigor la aludida reforma, de tal manera que sea congruente con la situación legislativa imperante, por lo que, si en el caso no existe reglamentación local específica para los comicios en el Distrito Federal y ante tal evento se autorizó la aplicación provisional del libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y además será una autoridad Federal la encargada de su organización y preparación, es claro que el juicio de revisión constitucional es improcedente, y de ahí que no pueda estimarse que el Congreso se exceda en sus facultades al limitar provisionalmente su procedencia.

El artículo Transitorio no violenta los principios normativos señalados, pues la limitación que establece respecto de la procedencia del juicio de revisión constitucional no la hace carente de los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad, toda vez que su condicionamiento obedece a la falta de reglamentación respectiva para las elecciones en el Distrito Federal y no al ánimo de excluir de su aplicación a un ente por razones de distinción, discriminación o por intereses particulares o de grupo, o con el ánimo de liberar de revisión a aquellas elecciones que deberán tener lugar en 1997 en el Distrito Federal,

pues, incluso, serán impugnables de cualquier manera, en lo conducente, a través de los medios de defensa previstos en la ley general en cuestión en los términos precisados en sus artículos transitorios.

Por todo lo expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que era procedente, pero infundada, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Verde Ecologista de México, así como, reconocer la validez constitucional de la norma general impugnada. Se mandó a notificar la presente resolución a las partes y archivar el expediente como asunto concluido.

#### **5.1.10.- Acción de Inconstitucionalidad 9/96.**

La siguiente acción de inconstitucionalidad que se ejercitó y cuyo expediente le correspondió el 9/96, fue por el Presidente Nacional del Partido acción Nacional y Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido, en contra de la expedición, promulgación y publicación del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, en particular por lo que concierne al artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracciones I y IV del aludido Código y de los artículos Cuarto, Quinto, Sexto y Décimo Transitorios del precitado Decreto en relación con reformas y adiciones a ese mismo ordenamiento electoral.

Por escrito de fecha 6 de diciembre de 1996, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte el mismo día, se promovió la acción de inconstitucionalidad 9/96; ordenando igualmente en ese día, el Presidente del Alto Tribunal, formar y registrar el expediente relativo a este proceso constitucional, indicando al Ministro para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; asimismo, se presumió la personalidad de la actora, se tuvo por autorizados a las personas indicadas, así como por señalados el domicilio para oír y recibir notificaciones.

Se señalaron como responsables a la Cámara de diputados, de Senadores y al Titular del Ejecutivo Federal; así, como al artículo 41, fracción II, inciso a), como precepto constitucional violado.

De la lectura del escrito inicial formulado por el Partido acción Nacional, se advierten en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez.

1.- Que el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracciones I y IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los diversos artículos Cuarto, Quinto, Sexto y Décimo Transitorios del propio ordenamiento electoral, eran violatorios de lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, en virtud de que:

a) Estaban en contradicción con la disposición relativa a la anualidad con que debe fijarse el financiamiento público a que tienen derecho los Partidos Políticos, lo que a la vez implicaba una violación al principio de jerarquía de leyes, ya que el artículo 41 de la ley Fundamental establece que el cálculo del costo mínimo de campaña, deberá hacerse en forma anual y considerando el número de Diputados y Senadores a elegir y que debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, sin que una ley secundaria pueda variar los términos.

b) Que si el constituyente permanente hubiese tenido la intención de variar los plazos y condiciones presupuestarias, así lo hubiera previsto mediante una disposición transitoria.

c) Que los preceptos impugnados eran inconstitucionales al establecer que el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, para el financiamiento de 1997, deberá de atender a los costos aprobados en el año de 1995.

d) Que el artículo Décimo Transitorio vulneraba los principios de legalidad e independencia que deben regir al Instituto Federal Electoral, al obligar al órgano superior a constreñirse a una simple operación aritmética y a considerar un elemento no establecido, como es aplicar el costo mínimo de campaña autorizado para 1995, ajustándolo para las campañas electorales de 1997.

e) Porque acotaban atribuciones otorgadas al Consejo General como órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, para calcular el costo mínimo de una campaña, delegando dicha atribución en el Consejero Presidente, lo que vulnera la atribución constitucionalmente conferida a la Dirección Superior del Instituto.

f) Que el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracciones I y IV impugnado, introduce como uno de los factores a considerar por el órgano superior del Instituto Federal Electoral para la determinación del financiamiento público y para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los Partidos Políticos, el costo mínimo de la campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin que constitucionalmente se justifique dicha determinación.

Posteriormente, el Tribunal Pleno de la Corte se declaró competente para conocer del presente proceso constitucional, indicando al mismo tiempo que el escrito inicial se interponía oportunamente.

Por otro lado, la Corte verificó si los comparecientes, como dirigentes del partido político actor estaban facultados para representarlo, señalando al efecto que de los Estatutos del Partido acción Nacional, se desprendía que sólo tienen legitimación para promover la demanda el Presidente Nacional de dicho partido, más no su Secretario General.

A continuación la Corte llevó a cabo el análisis específico de los conceptos de invalidez aducidos por el partido político actor; los cuales, por razón de método, fueron estudiados conjuntamente los que han quedado sintetizados en los incisos a), b), c), d) y e) antes señalados y, en los que básicamente se aduce que los artículos 49, párrafo séptimo, inciso a), fracciones I y IV, así como los diversos Cuarto, Quinto, Sexto y Décimo Transitorios, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son violatorios del artículo 41, fracción II, inciso a), de la Carta Magna, fundamentalmente porque infringen la disposición relativa a la anualidad con que debe fijarse el financiamiento público a que tienen derecho los Partidos Políticos "al establecer un financiamiento retroactivo a un año distinto para el que deben ser establecidos."

Del contenido del artículo 41, fracción II, inciso a), del Código Supremo, se desprenden los siguientes principios en la materia del financiamiento de Partidos Políticos en lo que interesa; establece, al respecto, que la ley garantizará:

- 1.- Que los Partidos Políticos cuenten, equitativamente, con los elementos para llevar a cabo sus actividades.
- 2.- Que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.
- 3.- Los Partidos Políticos tienen derecho al financiamiento público de sus actividades ordinarias permanentes, así como para la obtención de votos durante los procesos electorales.
- 4.- Que el monto de financiamiento para las actividades ordinarias permanentes se debe fijar por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, atendiendo a los siguientes factores: a) lo fijará anualmente; b) tomará en cuenta los costos mínimos de campaña; c) tomará en consideración asimismo, el número de Diputados y Senadores a elegir; d) igualmente, el número de Partidos Políticos en representación en el Consejo Federal; y, e) el último factor señalado es la duración de las campañas electorales.
- 5.- De la cantidad resultante conforme a los elementos acabados de mencionar, el treinta por ciento se repartirá en partes iguales entre los Partidos Políticos y el setenta por ciento restante atendiendo al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección de Diputados inmediata anterior.
- 6.- El financiamiento para las actividades tendientes a obtener votos equivaldrá a una cantidad igual a la determinada para las actividades permanentes en ese año.

Ahora, es cierto que el artículo 49 del Código Federal Electoral establece en su párrafo séptimo, inciso a), fracción I, que "El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña.....", pero es inexacto que esta disposición

desconozca, usurpe o impida que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ejerza la facultad que el artículo 41 constitucional le confiere para calcular los costos aludidos.

El hecho de que la disposición legal que se analiza establezca que el Consejo General determinará los costos mínimos con base en los estudios que le someta el Consejero Presidente, a palabras de la Corte, no significa limitación alguna en la función del Consejo General, pues de la redacción del señalado precepto se desprende que tales estudios no vinculan, obligan, ni supeditan al Consejo General, pues el Legislador utilizó para éste, la palabra "determinará" que significa, conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, décima novena edición, "fijar los términos de una cosa, distinguir, discernir, fijar una cosa para un efecto, tomar resolución, sentenciar, definir."

De lo anterior que los estudios que somete el Consejero Presidente no podrán tener mas propósito que el de allegar todos los datos necesarios que requiera el Consejo General para cumplir con su misión constitucional de determinar los costos mínimos de una campaña.

Tampoco le asistía razón al partido político actor al aducir que la norma cuestionada impide al Consejo General del Instituto Federal Electoral el ejercicio anual de determinar los costos mínimos de campaña, base del financiamiento público respectivo a los Partidos Políticos, por imposición de bases caducas, en atención a lo siguiente:

Del contenido del inciso a), del párrafo segundo, del artículo 41 constitucional, se obtiene que si bien es cierto que el financiamiento público de referencia (para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los Partidos Políticos), se fijará anualmente por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, también es cierto que para el cálculo respectivo se aplicarán los costos mínimos de campaña, pero ello en base a datos, elementos y términos que del propio texto constitucional en cita se advierte que dimanar de actividades político-electorales llevadas a cabo con anterioridad, ya que de otra manera no tendría ningún sentido que entre otros factores o aspectos a tomarse en cuenta para los fines de dicho cálculo, se incluyeran concreta y específicamente las medidas consistentes en "la duración de las campañas electores" (obviamente ya efectuadas y no a realizarse) y "el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediatamente anterior."

El que el precepto legal combatido prevenga que en los estudios para la determinación anual de los costos mínimos de campaña, se tomen como base "los costos aprobados para el año inmediato anterior", no contradicen el texto constitucional que se aduce violado, porque en ese propio texto se prevén los límites o elementos de cálculo producto de eventos anteriores, amén de que el dispositivo legal cuestionado añade que tales costos serán objeto de actualización "mediante" la aplicación del índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México.

Por lo que respecta a lo argüido en el sentido de que el multicitado precepto legal suprime la independencia que la norma constitucional de referencia otorga al Instituto

Federal Electoral en cuanto a sus decisiones y funcionamiento, tampoco le asistió la razón al partido político actor, en razón de que, si por una parte, no existe la indebida delegación de facultades pertenecientes al Consejo General del Instituto Federal Electoral como órgano colegiado en el Consejero Presidente y por la otra, tampoco se impide el señalado ejercicio anual, entonces tampoco se actualiza en la especie esa vulneración a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, ni de jerarquía de leyes que deben regir la actuación del mencionado Instituto Federal Electoral que en vía de consecuencia adujo el referido partido político actor.

El accionante también manifestó como concepto de invalidez de los artículos Cuarto, Quinto y Sexto Transitorios, que eran contrarios a la disposición constitucional relativa a la anualidad con que debe fijarse el financiamiento público de los Partidos Políticos, dado que ordenan aplicar retroactivamente el financiamiento que habrá de establecerse para 1997.

Tratándose de los Partidos Políticos que conservan su registro pero que no tienen representante en las Cámaras (artículo Cuarto Transitorio), y aquellos partidos que tienen registro condicionado (artículo Quinto Transitorio), operan además otras razones específicas que concurren a la ineficacia del artículo 41 constitucional.

En efecto, en primer lugar, se observa que ambos tipos de partidos gozan del porcentaje indicado (2% y 1%, respectivamente), solo del 1o. de noviembre de 1996, a la conclusión del proceso electoral de 1997, esto es, no se incluye este año completo.

En segundo lugar, el tratamiento en apariencia benevolente que dichos artículos Transitorios otorgan a esos partidos, responde, en realidad, a los principios políticos y democráticos de nuestra Constitución, que apoya a los Partidos Políticos como entidades de interés público, auxiliándose para que por su conducto, se logre una mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública.

Por otro lado, el Sexto Transitorio dispone que *el financiamiento determinado conforme al artículo 49, párrafo séptimo, del Código Electoral, se otorgará a partir del 1o de noviembre de 1996.*

La Corte consideró que la aplicación del monto por financiamiento determinado para 1997, a los meses de noviembre y diciembre de 1996, no quebranta los principios que inspiraron las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el Día 22 de agosto de 1996, que no son sino el desarrollo lógico de la apertura democrática que, modernamente, viene adoptando nuestra Carta Magna desde 1964 en que al acoger el sistema de Diputados de partido, junto a los tradicionales Diputados de mayoría, reconoció la necesidad de conformar el Poder Legislativo con la pluralidad de voces, programas y plataformas de todas las organizaciones políticas con fuerza suficiente para integrar corrientes de opinión dignas de ser tomadas en cuenta.

Es pertinente señalar que no puede reputarse como inconstitucional el hecho de que el artículo Décimo Transitorio impugnado, establezca que para el financiamiento público de las actividades permanentes de los Partidos Políticos para 1997, se tomarán como base los costos mínimos de campaña autorizados para 1995, toda vez que no debe perderse de vista que conforme al artículo 49, párrafo séptimo, inciso a), fracción I, al que remite, esos costos serán objeto de actualización conforme al índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México así como "a los demás factores que el propio Consejo determine."

Asimismo, resultó infundado el concepto de invalidez que se formuló en el sentido de que era inconstitucional el artículo 49, párrafo séptimo, fracciones I y IV del Código Federal Electoral, por introducir como uno de los factores a considerar para la determinación del financiamiento público, el costo mínimo de campaña para Presidente de la República. Como apunta la parte actora, el artículo 49 del Código Electoral, antes de la reforma que ahora se impugna, establecía que para el financiamiento debía de calcularse el costo mínimo de una campaña para Diputado y el de una para Senador, cantidades que serían multiplicadas, respectivamente, por el número de candidatos propietarios registrados para cada elección, pero tal precedente legal no abona la proposición del accionante porque la interpretación de un texto constitucional no puede hacerse válidamente tomando en cuenta una ley secundaria que, además, ya fue derogada, independientemente de que, como ya se expresó, la norma constitucional vigente en la actualidad establece al respecto reglas diferentes de las elementales que tuvo en cuenta el Legislador según el texto inmediato anterior.

Así las cosas, la Corte resolvió la presente acción de inconstitucionalidad mediante acuerdo del día 9 de enero de 1997, en los siguientes términos:

1.- Que era improcedente la acción intentada por el Secretario General de Comité Ejecutivo Nacional del Partido acción Nacional, ya que carecía de legitimación para promover por dicho partido.

2.- Que era procedente, pero infundada, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido acción Nacional por conducto del Presidente Nacional del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido.

3.- Reconoció la validez constitucional de los preceptos legales impugnados.

Por último mandó a notificar personalmente a la actora y por medio de oficio a la Cámara de Diputados y de Senadores y al Presidente de la República.

### **5.1.11.- Acción de Inconstitucionalidad 10/96.**

Mediante escrito presentado en el domicilio particular del Secretario autorizado de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 7 de diciembre de 1996, y recibido posteriormente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de ese Alto Tribunal el día 9 del citado mes y año, el Presidente del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12 y quince del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996.

La parte promovente señaló como órganos responsables de las disposiciones impugnadas a las dos Cámaras integrantes del Congreso de la Unión y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y como precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estimaba infringido al 54, fracciones V y VI.

Asimismo, a manera de síntesis, la actora esgrimió los siguientes conceptos de invalidez:

a) Que en el proceso legislativo de los preceptos impugnados se advierte que se reglamenta de dos maneras el precepto constitucional violado, ya que primero el Ejecutivo Federal propone en su iniciativa de ley una forma de reglamentar la disposición constitucional y, después, al dictaminar la Cámara de Diputados la propia iniciativa la modifica y establece una forma diferente. Además, la propuesta originalmente contenida en la iniciativa es más acorde con lo dispuesto en la Constitución, pues permite una mejor distribución de Diputados por el principio de representación proporcional acorde con los fundamentos constitucionales citados.

b) Que la modificación hecha a la iniciativa de ley y, por ende, los artículos impugnados incurrir en falta de fundamentación y motivación.

c) Que los artículos impugnados no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 54, fracciones V y VI de la Carta Magna, pues no permiten una mejor distribución de las curules por el principio de representación proporcional y, por el contrario, favorecen una desproporción al permitir que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados sea superior a su participación en la votación nacional emitida, situación que la norma constitucional sólo prevé para el partido con mayoría de votos; que no obstante que en el primer párrafo de la modificación segunda al proyecto de Decreto del ejecutivo Federal se reconoce que "...solamente una fuerza electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación....", la modificación que hace al artículo quince del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desvirtúa tal situación y se separa de la norma constitucional que pretende reglamentar, ya que este último numeral, conforme a su fracción I, inciso a), párrafo primero, permite que, conforme al sistema de distribución de Diputados por el

principio de representación proporcional, más de un partido político pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación.

d) Que es inoperante la motivación que se da en el dictamen que modifica la iniciativa Presidencial, en la que se señala injustificadamente que, conforme a los criterios de cociente natural y resto mayor, se propiciaría una mejor distribución del reparto de curules de representación proporcional, siendo que dichos factores o conceptos igualmente aparecen señalados en la iniciativa modificada.

Mediante proveído de fecha 9 de diciembre de 1996, el Presidente de la Corte ordenó la formación y registro de expediente con el número 10/96 así como el turno al Ministro correspondiente, lo que se hizo en la misma fecha, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, y se notificó a las partes del aludido proveído.

Posteriormente, por auto del día 10 de diciembre de 1996, el Ministro Ponente solicitó la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral respecto del planteamiento de inconstitucionalidad señalado en la presente acción por el Partido de la Revolución Democrática.

Mediante oficio número TEPJF/P/57, de fecha 31 de diciembre de 1996, el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la opinión del Pleno de la Sala Superior del citado Tribunal Electoral, en respuesta a la solicitud hecha por el Ministro ponente respecto del presente asunto, en la que en síntesis manifiesta lo siguiente:

1.- El procedimiento de asignación de Diputados por el principio de representación proporcional previsto en los artículos 12, 13 y quince del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros, prevé las bases contenidas en el artículo 54 constitucional, ya que a todos los Partidos Políticos que obtienen el 2% del porcentaje de la votación total emitida tienen derecho a que se les asignen Diputados por el principio de representación proporcional.

2.- El procedimiento en estudio también prevé la restricción constitucional respecto al número máximo de Diputados que puede obtener un partido político por ambos principios.

3.- El multicitado procedimiento realiza la asignación de Diputados en proporción directa con los porcentajes de votación obtenida por los propios partidos.

Consecuentemente, el procedimiento previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se ajusta a lo señalado en el artículo 54 constitucional y, por lo tanto, resultan infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por el partido político actor.

Posteriormente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad; considerando así mismo, que se promovía en tiempo y que la actora estaba legitimada para tal efecto, toda vez que quien suscribía la demanda lo hacía con el carácter de Presidente Nacional de la Dirección Nacional del partido político de referencia.

Así las cosas, la Corte pasó el estudio de los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte actora, señalando al efecto lo siguiente:

Por lo que respecta al concepto de invalidez precisado con antelación con el inciso a), se advirtió:

Con independencia de los términos en que el Ejecutivo Federal haya presentado su iniciativa de ley en la que propuso reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para efectos de reglamentar el artículo 54, fracciones V y VI de la Constitución Federal, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, y el que, por su parte, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión propusiera la modificación de la iniciativa en la parte conducente y, aún más, que el Congreso de la Unión aprobara su modificación, no significa pluralidad de procedimientos alternos o paralelos que reglamenten la misma cuestión a que se refiere la disposición fundamental, toda vez que tanto la iniciativa, dictamen y aprobación de la normatividad forman parte, tan sólo, del procedimiento legislativo natural a que se somete toda reforma y que culmina con la aprobación de un texto o contenido determinado, de tal manera que es la disposición aprobada la que reglamentará y regirá en lo conducente y no así la que en un principio se propuso en la iniciativa de ley o en cualquier otra parte del proceso de reforma.

Por otra parte la normatividad que rige es la aprobada por el Congreso de la Unión, con independencia del contenido de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, por tanto, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que se combaten depende no del contenido, conveniencia o mejor regulación propuesta en la iniciativa de mérito, sino del texto mismo de las disposiciones impugnadas en relación con los preceptos de la Constitución Federal.

En este orden de ideas cabe concluir que el concepto de invalidez aquí analizado es infundado, toda vez que no existe diversidad de procedimientos como lo aduce la parte que acude a la presente acción, pues será la norma aprobada la procedente para regir en el aspecto específico y no en los términos de la iniciativa originalmente propuesta; asimismo, resulta infundado el concepto de invalidez que se hace valer en cuanto se aduce que la propuesta de la iniciativa era la mejor y que más se ajustaba a las disposiciones constitucionales.

Los argumentos de la actora en el concepto de invalidez precisado en el inciso b), debencestimarse ya que, contrario a lo afirmado por el partido político actor, los actos legislativos no deben expresarse de manera concreta los fundamentos y motivos en que

se sustentan, sin que esto constituya contravención a lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta Magna pues, no hay razón jurídica para que los actos propios de un procedimiento legislativo tengan que expresar estos requisitos formales dada su propia y especial naturaleza, por lo que en el caso no puede decirse que ante la falta de expresión de estos elementos el dictamen de la comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que modificó la iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo Federal y los artículos impugnados en sí mismo que fueron aprobados con sus modificaciones incurran en violación a los principios señalados.

Ahora, por lo que respecta al concepto de invalidez precisado en el inciso c), se aduce que los artículos 12 y quince del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no transgreden lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 54 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo 12, por una parte, tiene un sentido o alcance meramente conceptual, al definir ciertas acepciones propias de la materia electoral (“votación total emitida” y “votación nacional emitida”) y, por otra, retoma y reproduce los principios de representación máxima, tanto numérica como proporcional, que como límite fijan las fracciones IV y V del citado artículo 54 de la Constitución; y, por su parte, el artículo quince en cita sólo reglamenta de manera específica la base contenida en la fracción VI del artículo fundamental de referencia, al instrumentar las fórmulas para la determinación de los Diputados restantes que corresponda asignar a cada partido político que tenga derecho a ello y conforme a su votación nacional efectiva.

Destaca el hecho de que las fracciones V y VI del artículo 54 de la Carta Magna específicamente establecen los principios básicos para la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, y los artículos 12 y quince del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que disponen es, el primero la conceptualización de la terminología respectiva y la reproducción literal de los principios básicos señalados en las fracciones IV y V del referido artículo 54, el segundo las fórmulas a través de las cuales se instrumenta y se lleva a cabo la aplicación de los principios constitucionales que autorizan la asignación de diputaciones restantes.

A mayor abundamiento los artículos reglamentarios en cita no introducen elementos sustantivos que lleven a considerar que modifican los principios primarios estatuidos en las fracciones constitucionales referidas, pues sólo entrañan disposiciones procedimentales y no sustantivas, específicamente fórmulas que hagan vigente la aplicación y materialización de las disposiciones fundamentales, además de que la propia fracción VI del artículo 54, en su última parte, textualmente señala que la Ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos (asignación de Diputados restantes).

De todo lo anterior se colige que, atento al contenido de los artículos impugnados, se considera que éstos no violentan las bases para la elección de Diputados por el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 54, fracciones V y VI de la Carta Magna.

En estas condiciones resulta infundado el concepto de invalidez que propone el partido político actor, pues del análisis integral de las normas impugnadas no se aprecia que éstas transgredan las disposiciones constitucionales señaladas.

Destacarse que la promovente aduce que las normas impugnadas no permiten una mejor distribución de las curules por el principio de representación proporcional y que, por el contrario, favorecen una desproporción al permitir que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados sea superior a su participación en la votación nacional emitida, situación que la norma constitucional sólo prevé para el partido con mayoría de votos.

Por otra parte, con independencia de que se favorezca o no el que uno o más partidos puedan tener una representación mayor en la Cámara de Diputados con respecto a su votación nacional emitida, es una cuestión que no deriva tampoco de las disposiciones reglamentarias impugnadas sino, en todo caso, de las propias normas fundamentales.

Por último, del concepto de invalidez esgrimido por la parte actora en el inciso d), la Corte señaló que debía de ser desestimado en virtud de que no reunía los elementos lógicos y jurídicos necesarios que permitan establecer que las disposiciones impugnadas puedan resultar violatorias de algún precepto de la Constitución Federal, ya que únicamente se limita a expresar que es inoperante la motivación expresada en la modificación hecha a la iniciativa de ley correspondiente, pero sin que se advierta que se suscite conflicto con alguna disposición de la Carta Fundamental que permita practicar el análisis de su constitucionalidad.

Posteriormente, mediante acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del día 13 de enero de 1997, se resolvió, que era procedente, pero infundada, la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática; asimismo, se reconoció la validez constitucional de los artículos 12 y quince del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **5.1.12.- Acción de Inconstitucionalidad 1/97.**

La primera acción de inconstitucionalidad que se ha ejercitado en el presente año, fue por integrantes de la LXVII Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, en contra de la expedición, promulgación y publicación del Decreto número 51, emitido por esa Legislatura, por el que se adicionó la fracción VII, del artículo 50, de la Ley de Obras Públicas de ese Estado, publicado el día 02 de diciembre de 1996 en el Periódico Oficial de la misma entidad; asimismo, se señaló como demandados al Gobernador constitucional y al Congreso de ese Estado.

Posteriormente, el día 9 de enero del presente año, se ordenó formar y registrar el expediente, así como turnarlo al Ministro que por turno le correspondía conocer

del asunto planteado; asimismo, el día 13 de enero siguiente, se admitió la demanda; se ordenó emplazar a las autoridades demandadas y se dio vista al Procurador General de la República.

Ahora, el día 21 de febrero del año en curso, se tuvo por presentadas a las autoridades demandadas rindiendo el informe solicitado; se dio vista al Procurador General de la República a fin de que alegara lo que a su derecho conviniera; y se pusieran los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formularan alegatos.

#### **5.1.13.- Acción de Inconstitucionalidad 2/97.**

El día 13 de febrero del presente año, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia definitiva, en la que se declaró que se sobreesía la acción de inconstitucionalidad 2/97, ejercitada por el Partido de la Revolución Democrática Comité Ejecutivo del Estado de Campeche, en contra de la expedición, promulgación y publicación del Decreto número 247, de fecha 3 de enero de este año, mediante el cual se reformó el Código Electoral de ese Estado, y en la que se señaló como demandados al Gobernador constitucional, al Congreso y a otras autoridades de esa entidad federativa.

Posteriormente el día 24 de abril del presente año, se archivó el expediente relativo al presente proceso constitucional como asunto concluido.

#### **5.1.14.- Acción de inconstitucionalidad 3/97.**

La siguiente acción de inconstitucionalidad que se ha ejercitado en el presente año, es la 3/97, por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la expedición, promulgación y publicación del Decreto número 153, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el día 8 de marzo pasado, y en la que se señaló como demandados al Gobernador constitucional y otras autoridades de ese Estado.

Posteriormente, el día 25 de marzo de este año, se ordenó formar y registrar el expediente, y se designó como ponente al Magistrado que por turno le correspondió conocer del presente asunto.

Es con ésto, que hemos terminado con el análisis de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas hasta el 31 de marzo del presente año; pero no sin antes señalar que por lo que hace a las marcadas con los expedientes 1/97 y 3/97, debido a que no han sido resueltas, no fue posible obtener toda la información y material necesario para

realizar un correcto estudio, tal y como sucedió con la 2/97; la cual, debido a que recientemente se archivo, tampoco fue posible obtener información alguna.

## **5.2.- El futuro del amparo contra leyes.**

Amparo contra leyes, tema tan apasionante pero que lógicamente no es novedoso; lo anterior, debido al nacimiento de las acciones de inconstitucionalidad, por lo que podemos plantearnos lo siguiente: ¿Cuál es el futuro de este proceso constitucional?

En respuesta a lo anterior, podemos pensar que en el futuro, tal y como sucede en otros países, los cuales han sido señalados en el capítulo primero de este trabajo de investigación, mediante este proceso constitucional se podrán declarar inconstitucionales aquellas leyes que sean contrarias a la Carta Magna; es decir, por medio de las sentencias emitidas en este juicio constitucional, al formar jurisprudencia, por ese sólo hecho, se declararía contraria a la Constitución Federal aquellas leyes impugnadas por los gobernados agraviados.

En relación a lo anterior, podemos pensar que el futuro de este proceso constitucional cada día está más cerca, por lo siguiente: En el artículo 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 del Pacto Federal se señala que " La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo."

Ahora, entrando al análisis del artículo anteriormente transcrito, podríamos pensar que lo en él establecido, es materia únicamente de las controversias constitucionales, lo cual, no es así, ya que, por lo señalado en el artículo 59 de la misma ley, en las acciones de inconstitucionalidad se debe aplicar en todo aquello que no se encuentre previsto en su capítulo, lo relativo a las controversias constitucionales; por lo tanto, podemos afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación también puede acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo en ella radicados, en tanto se resuelve una acción de inconstitucionalidad, cuando la normas impugnada en unos y otra fueren las mismas. Asimismo, en el artículo 69, último párrafo, de la Ley de referencia, se ha establecido que " Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley."

En los artículos anteriormente señalados, se ha puesto de manifiesto la defensa de la Constitución mediante 3 procesos; por lo tanto, se plantea la posibilidad de que en un sólo negocio se pudieran hacer planteamientos similares, que si se programan

para ser resueltos indebidamente, podrían dar lugar a que se emitan sentencias contrarias o incongruentes.

Por lo que se refiere al amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, la Ley Reglamentaria de las segundas ordena el aplazamiento de los juicios de amparo, cuando en ambos procesos constitucionales se impugnen una misma norma; de lo anterior, podríamos pensar que nos hemos encontrado con un conflicto de leyes jerárquicamente iguales; lo cual, no es así, ya que las leyes reglamentarias de los procesos de referencia, únicamente pueden ser utilizadas o por los gobernados, o por las minorías legislativas, el Procurador General de la República, o por los Partidos Políticos; además, podríamos aplicar el principio denominado "*lex posterior derogat priori*".

Lo anterior no es necesario aplicarlo, porque cuando esté pendiente de resolver un amparo contra una ley que se estima inconstitucional, se debe resolver primero la acción de inconstitucionalidad, si se planteó, para que así, posteriormente sea declarada en el amparo; de aquí, que surja el futuro del amparo contra leyes; es decir, cuando una ley sea declarada inconstitucional, mediante una acción, igualmente lo será en el amparo, y entonces ¿qué sucede?, que la sentencia emitida ha sido de efectos generales para ambos procesos constitucionales.

Así pues, esperamos que este futuro no sea tan largo, por el fortalecimiento de tan importante proceso constitucional, como lo es el amparo contra leyes.

### **5.3.- El futuro de las acciones de inconstitucionalidad.**

Como hemos expuesto, a partir de la fecha en que se publicó la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se han ejercitado hasta el 31 de marzo de 1997, catorce acciones de inconstitucionalidad, mediante las cuales, se ha tenido por objeto el plantear la contradicción de diversas leyes o normas con la Constitución Federal, lo que no ha sucedido; es decir, ninguna de ellas ha prosperado y por lo tanto, declarado inconstitucional alguna norma combatida.

Por lo anterior, podríamos plantearnos lo siguiente: ¿Cuál es el futuro de tan novedoso proceso constitucional?

En respuesta a lo anterior, podríamos señalar que en el futuro se pudieran combatir, mediante este proceso constitucional, obviamente, las reformas a la propia Carta Magna; es decir, ¿Por qué no plantear la posible contradicción de una reforma a un determinado precepto constitucional con otro?, ¿Hasta dónde son realmente constitucionales las reformas a cualquier precepto del Pacto Federal, cuando, cualquiera que sea su origen, existen vicios en el procedimiento de formación, o bien por su contenido?.

Asimismo, podemos pensar que en el futuro las acciones de inconstitucionalidad puedan ser planteadas por los ciudadanos, y no únicamente por las minorías legislativas, el Procurador General de la República o los Partidos Políticos; tal y como sucede en otros países, como es el caso de Colombia, en el que la Corte constitucional es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

También ¿por qué no?, podemos pensar que en el futuro sea planteada correctamente una acción de inconstitucionalidad, y por lo tanto, se declare en nuestro país, una ley contraria a un precepto constitucional, pues bien, debemos esperar ese día, que no está muy lejano, debido a la rápida evolución que ha tenido tan importante proceso constitucional.

Pienso que el futuro para este proceso se espera aún más provechoso, ya que se ha iniciado con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de agosto y noviembre de 1996, respectivamente, debido a que se otorgó la competencia necesaria a la Corte para actuar como un verdadero Tribunal constitucional, un Tribunal que vigilará porque todas las leyes se apeguen al texto de la Carta Magna. Se trata de un proceso que rápidamente ha y sigue evolucionando, ya que si lo vemos desde el punto en que hasta antes del 31 de diciembre de 1994 el único medio para plantear la posible contradicción entre una ley y el Código Supremo era el amparo contra leyes, lo hasta aquí obtenido ha sido ganancia y ha servido obviamente para el fortalecimiento de nuestras instituciones jurídicas.

## RECOMENDACIONES

Por lo que respecta al amparo contra leyes y a las acciones de inconstitucionalidad, podemos señalar algunas recomendaciones que posiblemente, de realizarse, fortalecerían ambas instituciones jurídicas.

1.- Reformar algunos preceptos de la Ley de Amparo que actualmente no son acordes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; como por ejemplo, el artículo 23 de la primera ley, en el cual, se mencionan los días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo; pero, en el artículo 163 de la segunda ley, se establece que días se consideran inhábiles para los órganos del Poder Judicial.

2.- Reformar nuestra legislación, para que en el futuro los ciudadanos mexicanos también podamos ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, tal y como sucede en Colombia .

3.- Que para resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas contra normas electorales, siempre y sin excepción se solicite opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para la mejor solución de la cuestión planteada.

4.- Que los Partidos Políticos que interponen las acciones de inconstitucionalidad, lo hagan correctamente fundamentado, ya que cuando no es así, como se ha visto en todas las acciones antes analizadas, son improcedentes y nada más hacen trabajar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin razón.

5.- Reformar nuestra legislación, para que, una vez que una ley ha sido declarada inconstitucional, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cinco ejecutorias de amparo, quede sin efectos erga omnes.

## CONCLUSIONES

Para concluir con el presente trabajo de investigación, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

**PRIMERA:** La diferencia fundamental entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, consiste, en que con el primero de estos procesos se tutela una parte de la Carta Magna, es decir, las garantías individuales, mientras que con el segundo, directamente se protege toda la Constitución.

Recordemos que el juicio de amparo contra leyes sólo procede cuando hay violación de garantías individuales; y por otro lado, las acciones de inconstitucionalidad proceden cuando una norma es contraria a cualquier precepto del Código Supremo de referencia, sea o no garantía del gobernado.

**SEGUNDA:** Las sentencias emitidas en el amparo contra leyes, únicamente son de efectos particulares, a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad donde en principio, tienen efectos generales.

**TERCERA:** Con la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, se otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes en materia electoral, sin que el juez de amparo proceda contra esa clase de datos.

**CUARTA:** Por lo analizado en la acción de inconstitucionalidad 1/96, en este proceso constitucional también se puede mencionar a determinado ente como tercero perjudicado tal y como sucedió con las Secretarías de Marina y Defensa Nacional; las cuales, no reclamaron nada al respecto, pero que sin embargo fueron mencionadas con ese carácter por la parte actora, a pesar de que la Ley Reglamentaria del proceso de referencia, no señala a esta figura jurídica como requisito del escrito inicial de demanda.

**QUINTA:** En ambos procesos constitucionales la carga de la prueba queda a cargo del actor, lo último para el supuesto de que la autoridad no rinda los informes necesarios, solicitados por el juzgador.

Asimismo, en el amparo contra leyes las responsables deben rendir un informe previo y uno justificado, tendientes a sostener la constitucionalidad y la existencia de la ley, respectivamente; y en las acciones de inconstitucionalidad, el informe que rinde la responsable tiende a sostener la validez de la norma y, no hay informe previo.

**SEXTA:** A diferencia de las acciones de inconstitucionalidad, en el amparo contra leyes sí opera la suspensión del acto reclamado, dejando las cosas en el estado en que

se encuentran a partir de que ésta es decretada, ya sea porque la haya solicitado el quejoso, o porque el juzgador la otorgue de oficio.

**SEPTIMA:** En las acciones de inconstitucionalidad únicamente proceden los recursos de Queja y Reclamación contra acuerdos de trámite; por lo tanto, no existe recurso alguno contra las resoluciones de fondo dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dicho proceso de control constitucional, mientras que en el juicio de amparo contra leyes sí existe recurso contra las resoluciones de fondo.

**OCTAVA:** El plazo para interposición del amparo contra leyes autoaplicativas es de treinta días hábiles contados a partir de la vigencia de la ley; contra las heteroaplicativas es de quince días hábiles a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto conforme a la ley que lo rige.

Ahora, en las acciones de inconstitucionalidad el plazo es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la ley, con la excepción en materia electoral; en la cual, para el cómputo de los plazos, todos lo días son hábiles; por lo anterior, resulta importante el señalar, que es trascendente para este proceso constitucional el precisar el día en que fue publicada la ley combatida para no caer en la extemporaneidad.

**NOVENA:** En el amparo contra leyes los sujetos activos de la relación jurídica somos todos los gobernados personas físicas o morales, mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros; en las acciones de inconstitucionalidad los sujetos activos son el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados; el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores; el Procurador General de la República; el treinta y tres por ciento de las Legislaturas locales; el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa; y, los Partidos Políticos Nacionales y Locales.

**DECIMA:** En el amparo contra leyes la demanda debe contener conceptos de violación y estar firmada por todos los quejosos o por el mandatario o el representante común, pudiendo ser una sola persona; mientras que, en las acciones de inconstitucionalidad la demanda debe contener conceptos de invalidez, debe estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos y la representación común es de cuando menos dos personas.

**DECIMA PRIMERA:** En el amparo contra leyes las autoridades responsables son las ordenadoras, las promulgadoras, las publicadoras y las ejecutoras; mientras que en las acciones de inconstitucionalidad las responsables son las ordenadoras y las promulgadoras.

**DECIMA SEGUNDA:** En el amparo contra leyes debe cumplirse con el principio de agravio personal y directo, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad no es así, ya que los legitimados para interponer este proceso son la

minoría del treinta y tres por ciento de los órganos Legislativos, el Procurador General de la República y los Partidos Políticos.

**DECIMA TERCERA:** De las diez acciones de inconstitucionalidad que se han resuelto hasta el 31 de marzo de 1997 ninguna ha prosperado; es decir, de las leyes que se han combatido mediante este proceso, ninguna ha sido declarada contraria a algún precepto de la Carta Magna.

**DECIMA CUARTA:** Todas las acciones de inconstitucionalidad que se han ejercitado hasta el 31 de marzo del año en curso, han cumplido con los requisitos establecidos en la ley de la materia, y han sido resueltas en los plazos fijados en la misma, destacando las siete interpuestas por Partidos Políticos, las que se han resuelto de plano y sin substanciación alguna, por así decirlo la ley.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio. El Amparo contra Leyes, México, Ed. Trillas, 19noventa.
- 2.- ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo. México, Ed. Porrúa, 1983.
- 3.- ARILLABAS, Fernando. El Juicio de Amparo. México, Ed. Kratos, 5a. Ed. 1992.
- 4.- BARRAGAN BARRAGAN, José. Algunos documentos para el estudio del origen del Juicio de Amparo 1812-1861, México, UNAM, 1987.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Igancio. El Juicio de Amparo, México, Ed. Porrúa, 32a.Ed., 1995.
- 6.- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El Artículo 105 Constitucional, México, UNAM, 1996.
- 7.- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Hacia el Amparo Evolucionado, México, Ed. Porrúa, 4a. ed, 1993.
- 8.- CENTRO DE CAPACITACION JUDICIAL ELECTORAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. Estudio Teórico. Práctico del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, Dc. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, pp. 283-334.
- 9.- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Ley de Amparo Comentada, México, Ed. Duero, 2a. Ed. 1992.
- 10.- DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO. La Defensa Jurídica de la Constitución en México, México, Ed. Duero, 1994.
- 11.- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, México. Ed. Porrúa, 19 Ed., 1993.
- 12.- FIX ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el Derecho de Amparo, México, UNAM, 1993.
- 13.- GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, México, Ed. Porrúa, 4a. Ed. ampliada, 1992.

- 14.- GONZALEZ COSIO, Arturo. EL Juicio de Amparo, México, Ed. Porrúa, 4a. Ed., 1994.
- 15.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos I y IV, México, Ed. Porrúa, 7Ed. 1994.
- 16.- NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de Amparo, México, Ed. Porrúa, 3Ed.
- 17.- PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, México, Ed. Porrúa, 4a. Edición, 1978.
- 18.- PEREZ DAYAN, Alberto. Ley de Amparo, México, Ed. Porrúa, 5a. Ed., 1994.
- 19.- POLO BERNAL, Efraín. El Juicio de Amparo contra Leyes, México, Ed. Porrúa, 1991.
- 20.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo, México, Ed., Themis, 2a. Ed. Actualizada, 1996.
- 21.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Sesiones del Pleno en las que se resolvió lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad 1/95, 1/96, 2/96, 5/96, 6/96, 7/96, 8/96 9/96, y 10/96.

## **LEGISLACION**

- 1.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 2.- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
- 3.- **Ley de Amparo.**
- 4.- **Código Civil para el Distrito Federal.**
- 5.- **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
- 6.- **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 7.- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**
- 8.- **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.**
- 9.- **Constitución Política de Colombia.**