

486
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

EL PROCEDIMIENTO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD, PREVISTA POR
LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105
CONSTITUCIONAL

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

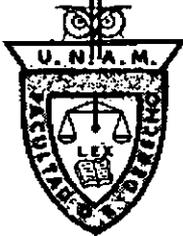
PRESENTA

DAVID SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS

LIC. IGNACIO MEJÍA GUÍZAR

MÉXICO D. F. DICIEMBRE DE 1999



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

0278573



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.

Lic. Ignacio Mejía Guizar

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

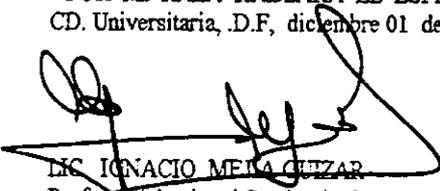
PRESENTE

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL PROCEDIMIENTO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PREVISTA POR LA FRACCIÓN II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.", elaborada por el alumno SANCHEZ RODRIGUEZ DAVID, la tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
CD. Universitaria, D.F, diciembre 01 de 1999.


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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

Muy Distinguido Sr. Director:

El (La) compañero (a) SÁNCHEZ RODRÍGUEZ DAVID inscrito (a) en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "EL PROCEDIMIENTO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PREVISTA POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL", bajo la dirección del Lic. IGNACIO MEJIA GUIZAR, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. IGNACIO MEJIA GUIZAR en oficio de fecha 1° de diciembre del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis y personalmente he procedido a su revisión, misma que resulta satisfactoria, 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 (de la)compañero (a) de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

México D.F. a 8 de diciembre de 1999

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Nota de la Secretaría General. El interesado deberá de iniciar el trámite para su titulación dentro de los 6 meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho plazo sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancias graves, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*A mis maestros y compañeros de la
Facultad de Derecho de la U.N.A.M.
con emocionada gratitud a las inolvidables
muestras de compañerismo universitario*

*A la UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
Y a su
FACULTAD DE DERECHO*

*Muy en especial al Lic. Ignacio Mejía Guizar
por haberme aceptado bajo su dirección para
la realización de este trabajo recepcional.*

*Dedicado a mi solidaria Familia,
quienes siempre me han brindado Apoyo
desinteresado y aliento sin límite*

*A mis padres:
agradecimiento por siempre*

Especial agradecimiento a Judith y Areli

FALTAN PAGINAS

I

De la:

X

A la:

ABREVIATURAS USADAS EN ESTA TESIS

art.	artículo
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
Cfr.	Confrontese
Comp.	Compilación
CPCDF	Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
D.F.	Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
Ib.	Ibidem
Id.	Idem.
Ident.	Idénticamente
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
LA	Ley de Amparo
LOPJF	Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación
LR105	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LSS	Ley del Seguro Social
Op. Cit.	Obra Citada
p.p.	página a página
PJF	Poder judicial de la Federación
Pub.	Publicado
Rev.	Revista
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SJF	Semanario Judicial de la Federación
T.	Tomo
Tr.	Traducción
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
V.	volumen

PROLOGO

El presente ensayo pretende hacer una exposición de los conceptos y problemas de la Acción de Inconstitucionalidad introducida por las adiciones y reformas al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994 y su reglamentación detallada por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo de 1995.

La aparición de obras de destacados juristas como Héctor Fix Zamudio y Juventino V. Castro nos produjo cierta inhibición para continuar con el tema sin embargo, el notable dinamismo de la Institución, el cada vez creciente empleo de este medio de control, y su extensión a las leyes electorales, estimuló el interés por escribir en torno a esta naciente institución.

En el primer capítulo se intenta aclarar los conceptos utilizados tanto en el texto legal como en las exposiciones de motivos, se abordan los principios de supremacía constitucional, órganos de control de constitucionalidad y sus clases, así como los medios que se han instaurado en México para lograr la preservación del régimen constitucional y la conformación de la doctrina que

le sirve de fundamento.

En el capítulo segundo se presenta el entorno jurídico de la Acción de Inconstitucionalidad, formado por el Juicio de Amparo y las Controversias Constitucionales. Se hace una breve reseña de las dos vías de Amparo contra leyes, con especial mención del concepto 'Acción de Inconstitucionalidad', introducido por el destacado jurista Héctor Fix Zamudio, para referirse al Amparo Indirecto contra leyes, mucho tiempo antes de que fuera adicionado el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el medio de control homónimo que se estudia en esta tesis, asimismo se resalta el objeto y alcance del Amparo contra leyes en sus dos vías, los límites de este importantísimo medio de control. La segunda parte del capítulo segundo hace un esbozo de las Controversias Constitucionales para las cuales fue replanteado su objeto por las reformas constitucionales de 30 de diciembre de 1994.

En el capítulo tercero se resume la exposición de motivos que acompañó al proyecto de reformas Constitucionales de diciembre de 1994, algunas opiniones sobre la Acción de Inconstitucionalidad, objeto, amplitud y límites de este medio de control, el contenido de las reformas constitucionales y legales introducidas a esta Institución el 21 de agosto de 1996 en que fueron expedidas nuevas reformas a la Constitución mexicana, las adiciones a la

fracción II del artículo 105 constitucional que concedieron las Acciones de Inconstitucionalidad contra leyes electorales y la nueva garantía de legalidad y certeza en la misma materia.

El capítulo cuarto intenta un estudio sistemático del procedimiento del Ejercicio de la Acción de Inconstitucionalidad, términos, legitimación, requisitos de la demanda, notificaciones, contestación, medios de confirmación, causales de improcedencia y sobreseimiento, conexidad, recursos, sanciones, sentencia, efectos de la declaratoria de invalidez, retroactividad, integración de jurisprudencia, incumplimiento de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I.- Normas de Carácter General.

El objeto de este capítulo es discutir el concepto de "*norma de carácter general*" a que se refiere el párrafo introductorio de la fracción II del artículo 105 y algunos conceptos relacionados.

El término "*norma*" se emplea en forma por demás natural en la literatura jurídica contemporánea para referirse a los preceptos o disposiciones de Derecho. En el Diccionario Jurídico Mexicano¹ se cita con cierta reticencia agregándole el calificativo "*de Derecho*", mientras que en el legendario Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche² no aparece el término, lo que induce a pensar que el vocablo no era empleado en el lenguaje jurídico del siglo pasado, sino que es de empleo relativamente reciente, situación que hace detenernos brevemente a analizar el vocablo *Norma* y el calificativo "*Carácter General*", mencionados en el presente capítulo, partir de su significado semántico hasta elevarnos al sentido con el cual se emplea en el lenguaje forense de nuestros días.

Consideremos en primer lugar el significado por separado de los vocablos: Norma, Carácter, General proporcionados por el Diccionario de la Lengua

¹ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1992, p. 2207- 2210.

² Cfr. Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, México, Imprenta Charles Bouret, 1864.

Española³, así como las correspondientes raíces etimológicas⁴ y sus sinónimos⁵:

- Norma.** Escuadra de que usaban los artífices para arreglar y ajustar los maderos, piedras y otras cosas. En forma figurada: Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las operaciones. Proviene del latín *norma*, en forma idéntica. Sinónimos, regla, precepto, mandamiento, pauta, guía, modelo, medida.
- Carácter.** Conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad que los distingue, por su modo de ser u obrar, de los demás. Índole, naturaleza o condición de una persona o cosa. Proviene del latín *Character*. Sinónimos: naturaleza, calidad, idiosincrasia, cualidad, modo de ser.
- General.** Común y esencial a todos los individuos que constituyen un todo, o a muchos objetos aunque sean de naturaleza diferente. Derivado del latín *Generalis* y este a su vez de género, del latín *genus*, eris, linaje, especie, género (derivado de *gingnere* 'engendrar'). Sinónimos: universal, global, común, usual, colectivo, regular

³ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, T. XXI, Barcelona (España), Espasa Calpe, 1992, p. 1025, 286 y 729, respectivamente.

⁴ Corominas, Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, 2a, Madrid, Gredos, 1967, p. 327, 243 y 296.

⁵ Gran Diccionario de Sinónimos y Antónimos. Madrid, Espasa Calpe, 1987. p. 953, 319 y 707.

El significado corriente de los vocablos "*Normas de Carácter General*" nos da la idea de Reglas de Derecho o Leyes con el atributo de ser generales en su ámbito de validez personal, esto es, para muchos individuos.

En opinión de Nicola Abbagnano, el concepto de norma es de uso reciente, nacido del neokantismo alemán. El concepto fue discernido por los filósofos de la escuela de Badén (Windelband y Rickert) de la distinción entre el dominio empírico del *hecho*, identificado con la necesidad natural y la determinación de su opuesto en el dominio racional del *deber ser* identificado con la necesidad ideal. "La validez de la norma no resulta del hecho de ser o no ser seguida o aplicada, sino solamente del *deber ser* que expresa..."⁶ una necesidad ideal que se advierte en las determinaciones lógicas, éticas y estéticas; "...es tal que no se expresa por *Müssen* [tener que ser] y la de no poder ser de otra manera, sino por la del *Sollen* [deber ser] y del poder ser de otra manera..."⁷. Es en este sentido que Kelsen entendió la norma y tomó este concepto como base de su Teoría del Derecho y del Estado. "La norma es la expresión de la idea de que algo debe acaecer y especialmente, de que el individuo debe

⁶ Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía, 2a, México, FCE, 1974, p.859.

⁷ Windelband, *Präeluden* (Preludios), II, 4a ed., 1911, p.69 y ss., citado por Abbagnano, Op. Cit. p. 859.

comportarse en una determinada manera. Nada se dice en la Norma sobre el comportamiento efectivo del individuo en cuestión"⁸.

Kelsen emplea el concepto de norma como sinónimo de ley: "Llamamos 'norma' a la regla que prescribe o prohíbe determinada conducta. El sentido específico de una norma queda expresado por la idea del "debe". Una norma implica que un individuo debe comportarse de determinada manera, que debería comportarse de un modo determinado y no de otro. Las proposiciones que expresan normas son proposiciones del tipo <debe>. Un comportamiento es legal si <se adecua> a una norma legal. También podemos decir que un individuo se comporta de acuerdo con la ley si su conducta es conforme al orden jurídico; y se comporta ilegalmente si su conducta no se adecua a este orden. El juicio de valor jurídico según el cual una conducta es legal o ilegal establece una relación negativa o positiva entre esta conducta y la norma que presupone la persona que juzga. Por tanto, un juicio de valor jurídico presupone la existencia de una norma, de un <debe>. Por consiguiente, el significado de este juicio de valor depende de lo que signifique que una norma <existe>."⁹

En lo que se refiere al ámbito de validez, Kelsen considera que respecto de cierta norma, podemos plantear el problema sobre lo que se debe hacer u omitir y sobre el tiempo o el espacio en que la norma obliga, pero, además

⁸ Kelsen, Hans. *General Theory of Law and Right*, 1945, citado por Nicola Abbagnano, Op. Cit. p. 859

⁹ Kelsen, Hans. *¿Que es Justicia?*, trad. de Albert Calsamiglia, México, Ariel, 1992, p. 127 y 128.

la cuestión concerniente a quién debe observar u omitir determinada conducta: "Una misma materia, el matrimonio, por ejemplo puede ser reglamentada para todo el territorio en diferentes formas para grupos diversos , distinguidos de acuerdo con un criterio religioso..."¹⁰

El maestro Ignacio Galindo Garfias, presenta como carácter o nota distintiva de la ley el que: "... no debe ser elaborada para regular casos específicos concretos y determinados, ni debe ser aplicable solamente a ciertas y determinadas personas con exclusión de cualesquiera otras. De allí deriva que el precepto legal ha de ser enunciado en forma general, es decir impersonal; ha de ser además enunciado en forma abstracta, es decir objetiva.

[...] La ley debe ser general,... en cuanto sus disposiciones son aplicables a un número indeterminado de personas; es decir a todos aquellos que se encuentran en la situación prevista en la ley, como el supuesto considerado que condiciona su aplicación.

La ley debe ser abstracta, porque el mandato contenido en la norma es aplicable en todos los casos en que se realicen los supuestos previstos en la hipótesis contenida en la norma. La generalidad implica indeterminación subjetiva, la abstracción implica indeterminación objetiva. Todas las disposiciones del poder soberano que presenten estas características, son leyes en sentido material."¹¹

En estas líneas, el maestro Galindo Garfias enumera los elementos

¹⁰ Kelsen , Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, México, UNAM, 1988.

¹¹ Galindo Garfías Ignacio. Derecho Civil, Primer Curso, México, 9a,Porrúa , 1989. p.51.

distintivos de las leyes en sentido material. La indeterminación de los sujetos esta implícita en la generalidad y la indeterminación en el objeto contenida en la abstracción de la ley, al no regular casos o hechos específicos.

Estas notas características que se han enunciado como el "*deber ser*" de la ley, son comunes en la exposición de los juristas de la época contemporánea, Ortiz Urquidi nos dice: "... todas las normas jurídicas - leyes- que expide el poder público son genéricas, dado que por ley se entiende toda disposición obligatoria de carácter general y abstracto que dicta el Estado. (General, porque no hace distinción de personas, y abstracto, porque no hace tampoco, distinción de casos.)"¹²

Aquí se identifica la norma jurídica como derecho legislado y los aspectos de generalidad y abstracción de las normas jurídicas.

El maestro Burgoa menciona el tema de la generalidad de la ley con relación con el tema de la garantía de igualdad consagrada en el artículo 13 constitucional, "... el concepto fundamental que se emplea en su redacción: el de leyes privativas. ¿ Que es una ley privativa? Toda disposición legal desde el punto de vista material, es un acto creador, modificativo, extintivo o regulador de situaciones jurídicas abstractas, esto es, impersonales y generales. Por ende, el acto jurídico

¹² Ortiz Urquidi, Raúl. Derecho Civil. Porrúa, México, 1986, p. 121.

legislativo establece normas que crean, modifican, extinguen o regulan de cualquier otro modo estados generales, impersonales, es decir, sin contraerse a una persona moral o física particularmente considerada o a un número determinado de individuos. Las características de la ley son, pues, la abstracción, la generalidad y la impersonalidad o indeterminación individual o particular."¹³

Continuando con el tema el maestro Burgoa sostiene que: una ley privativa no es abstracta ni general, sino eminentemente concreta e individual o personal, su vigencia esta limitada a una persona o a varias determinadas, careciendo de los atributos de impersonalidad e indeterminación particular que caracterizan a toda ley. El distinguido jurista invoca la jurisprudencia de la Suprema Corte que ha definido la idea de ley privativa, a que se refiere el artículo 13 constitucional, al establecer que: "Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta, y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en cuanto no sean abrogadas. Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad, se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de leyes

¹³ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, México, Porrúa, 1988. p.p. 280-287.

privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional"¹⁴.

De la tesis se aprecia la extensión de la prohibición constitucional de que se apliquen a una persona leyes privativas, "... a todos los órdenes jurídicos, esto es, sin contraerla al judicial, como se desprendería de la interpretación gramatical de la parte relativa del artículo 13 de la Ley suprema. Por ende, tampoco las autoridades administrativas deben aplicar en perjuicio de ningún sujeto una ley privativa en los términos apuntados con antelación. Ahora bien, dada la redacción en que está concebida la disposición constitucional que contiene la garantía de igualdad de que estamos tratando, así como el sentido de la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el particular, se deduce que el mencionado precepto en su disposición respectiva consagra una garantía de aplicación contra leyes privativas. Por ende, la actividad legislativa está exenta de la prohibición constitucional de expedir leyes de tal índole."¹⁵

El maestro Burgoa considera: que en ningún modo esta circunstancia hace nugatoria la garantía individual consistente en que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, puesto que una norma jurídica, mientras no sea aplicada no afecta a nadie, a no ser que sea autoaplicativa, caso en el cual opera en forma eficaz la prohibición consignada por nuestra ley

¹⁴ SJF. Apéndice del T. CXVIII, Tesis 17 de la Compilación 1917-1965 y 76 del Apéndice 1975. Tesis 84 del Apéndice 1985, Pleno. Citado por Burgoa, Op. Cit. p. 283.

¹⁵ Burgoa, Id. p. 284.

fundamental en la parte inicial del artículo 13.

De los conceptos manejados por los autores citados puede apreciarse el sentido preciso de "*Normas de Carácter General*", el ser opuesto o contrario al de ley privativa, que se ha delimitado con toda precisión, el cual como veremos en el presente trabajo, no se considera dentro de las normas que pueden ser objeto de la acción de inconstitucionalidad, las que en todo caso pueden impugnarse en forma eficaz por los particulares afectados por medio de nuestro tradicional juicio de garantías.

I. B. Clases de leyes.

En concepto del maestro Eduardo García Máynez: "...clasificar es un problema de perspectiva. Hay tantas clasificaciones como criterios de división."¹⁶ Al respecto el autor citado hace una clasificación en once clases: 1) Por el sistema al que pertenecen; 2) Por su fuente; 3) Por su ámbito espacial de validez; 4) Por su ámbito temporal de validez; 5) Por su ámbito material de validez; 6) Por su ámbito personal de validez; 7) Desde el punto de vista de su jerarquía; 8) Por sus sanciones; 9) Por su cualidad; 10) Por sus relaciones de complementación; y 11) Desde el punto de vista de sus relaciones con los particulares.

¹⁶ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Porrúa, 1988, p.78.

Las diversas clasificaciones son útiles al abordar algún aspecto particular del Derecho, es interesante la distinción entre ley en sentido material y ley en sentido formal.

Gaxiola Moraila nos dice: "La doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto de ley jurídica: ley en sentido formal y ley en sentido material."¹⁷ Este concepto atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación, en este sentido es ley aquella que independientemente de su contenido, fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento establecido por la legislación, y ley en sentido material, atiende a las características propias de la ley sin importar el órgano que la hubiese elaborado ni el procedimiento seguido para su creación, la ley en sentido material es la norma jurídica general y abstracta sin importar el órgano que la expide ni su modo de creación.

I. C. Leyes Constitucionales.

El concepto "Leyes Constitucionales" tiene varias acepciones, una de ellas formulada por el maestro Gabino Fraga: "...son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente, después de un procedimiento laborioso y complicado que

¹⁷ Gaxiola Moraila, Federico J.. *Ley* (artículo del Diccionario Jurídico Mexicano). México, Porrúa, 1992, p.p. 1963-1964.

se determina por el artículo 135 de la constitución en estos términos: <<La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.>>

La definición de ley constitucional desde el punto de vista formal se precisa, pues, independientemente de su contenido, por el procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene.

A diferencia de la ley constitucional, la ley ordinaria, común o secundaria emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional."¹⁸

Como puede apreciarse el maestro Fraga considera Ley Constitucional, las enmiendas, que como reformas o adiciones a la Ley Fundamental son aprobadas por el llamado Constituyente Permanente.

Otra acepción de Ley Constitucional se refiere a su adecuación o conformidad con la Constitución, sentido que el maestro Felipe Tena Ramírez formula como sigue: "... el artículo 133 se refiere a las leyes

¹⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1993, p. 39.

constitucionales que sean constitucionales, quiere decir que sean conformes con la constitución, casos en los cuales prevalecen sobre las leyes inconstitucionales de los estados; otro tanto puede decirse de los tratados."¹⁹ En este sentido la distinción no aborda la primacía de lo federal sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional.

Un tercer concepto que desarrolla el anterior inmediato se refiere al carácter jerárquico de las leyes emanadas de la Constitución, planteado por el maestro Mario de la Cueva a partir de la distinción entre dos aspectos de la supremacía de la Constitución: "... la supremacía de la Constitución es, ante todo, de naturaleza material o substancial, porque en esa norma se hallan instalados los principios políticos y jurídicos fundamentales, aquellos que enunció el pueblo en ejercicio de su soberanía;..." (sic)²⁰

A partir de este principio el maestro Mario De la Cueva desarrolla una clasificación de leyes constitucionales que fue dilucidada por el constitucionalista Mariano Coronado, así como los maestros Eduardo García Máynez y Miguel Villoro Toranzo y complementada por Jorge Carpizo: "... hay dos tipos de leyes, las que emanan material y formalmente de la Constitución y las que sólo emanan formalmente de ella: a) Algunas de las leyes que

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1964, p.p. 8 y s.s. y 502 y s.s.

²⁰ De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 1982, p. 112.

emite el poder legislativo constituyen el desarrollo de los preceptos constitucionales, esto es, son el cuerpo y alma de la Constitución que se expanden, determinando, precisando y diciendo con la mayor claridad y en todos sus detalles, lo que son y lo que significan el cuerpo y el alma de la ley fundamental, o lo que es igual: son normas que hacen explícito el sentido pleno de los textos constitucionales, son por decirlo así, la Constitución misma, fuerza viva que se desarrolla siguiendo sus leyes internas para explicar a los hombres todo lo que es, pero sin salirse nunca ni de su cuerpo ni de su alma, sin transformarse en lo que no es. ...todas las normas que emanan materialmente de la norma fundamental son derecho constitucional, ... son las leyes que se elevan sobre las decisiones políticas y jurídicas fundamentales, convirtiéndolas en preceptos constitucionales concretos, fácilmente aplicables; en resumen, esas normas son la Constitución misma en movimiento y en acción, son su vida diaria, su actuar constante sobre las realidades sociales. Villoro Toranzo vio con claridad la existencia de este primer grupo de normas al expresar que son las que dicta el congreso sobre <<materia que se refiere o relaciona con la constitución>>, son normas agrega, *secundum quid*."21

Esta doctrina pretende derivar una clase de leyes emanadas de la constitución que al desarrollar un precepto de esta alcanzan supremacía sobre las demás, el maestro Mario de la Cueva se apoya en la formulación de Villoro Toranzo de las leyes emanadas de la Constitución en dos

²¹ Ob. Cit. p. p. 113-114.

categorías "*leyes secundarias secundum quid*" ya comentadas y "*leyes secundarias simpliciter*", estas últimas corresponden a las leyes derivadas de la Constitución que explicaremos en el apartado siguiente.

En concepto del maestro Mario de la Cueva: "La distinción entre los dos grupos de normas encuentra su apoyo constitucional en el artículo 16 transitorio, precepto que habla expresamente de *leyes orgánicas de la Constitución* ... como una categoría diversa de las leyes que debe expedir el congreso federal en ejecución de las atribuciones que le otorga el artículo 73: los constituyentes sintieron la necesidad de la distinción y la trascendencia de esas leyes, y de ahí que le impusieran al congreso el deber de emitir las en su primer período de sesiones: ..., los dos grupos de normas proceden del mismo órgano y se elaboran por un mismo procedimiento, pero las diferencias apuntadas crean una jerarquía material en favor del primer grupo, pues mientras sus normas son la explicitación de las ideas elevadas por el pueblo a la categoría de principios, normas e instituciones fundamentales, las normas secundarias simpliciter son el ejercicio de una atribución destinada a la regulación de un cierto tipo de relaciones entre los hombres, como la ley de sociedades mercantiles o la de títulos y operaciones de crédito. pero además de esta supremacía material, existe una cierta supremacía formal: cuando el poder legislativo expide una ley del primer grupo, declara que con base en el contenido de los preceptos constitucionales está estructurando un órgano del Estado o reglamentando alguno de los derechos del hombre o cumpliendo el programa de los derechos sociales, esto es, declara

expresamente que está describiendo el cuerpo y el alma de una parte de la Constitución, y por eso la nombra Ley Orgánica del Poder Judicial o Reglamentaria del juicio de Amparo."²²

Por su parte el maestro Jorge Carpizo Mc Gregor, considera: "Las leyes constitucionales son de tres grados: i) leyes orgánicas, que son aquellas que señalan la actuación y facultades de un órgano federal, ii) leyes reglamentarias, que son las que precisan cómo deben aplicarse los principios de la Constitución. Mario de la Cueva especifica que a veces las leyes contienen una parte orgánica y otra reglamentaria, y iii) las leyes sociales, que son aquellas que desarrollan las bases de los derechos sociales garantizados en la Constitución; que son aquellas leyes que explican los principios de los artículos 27 y 123 constitucionales- que especifican la legislación agraria y laboral."²³

I. D. Leyes Secundarias.

El concepto de norma primaria y secundaria fue desarrollado por Kelsen en el sentido de la conexión o complementariedad de las normas que prescriben una conducta y las que determinan la sanción por la infracción de la primera: "Si se considera que para el derecho es esencial la distinción de una norma que prescribe cierta conducta, y otra norma que prescribe una sanción para el caso de la violación de la primera, entonces se tiene que caracterizar la primera como

²² De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución. México, Porrúa, 1982, p. 115.

²³ Carpizo Mc Gregor, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1983, p.p. 28 y 29.

norma primaria y la segunda como norma secundaria, y no a la inversa, como fue en las argumentaciones precedentes, la norma primaria, entonces, puede aparecer totalmente independiente de la norma secundaria."²⁴

Villoro Toranzo se refiere a leyes secundarias en un sentido diferente:

"... son todas las leyes que, en ejercicio de sus facultades legislativas (73), aprueba el Congreso de la Unión. Se pueden distinguir en:

"...-leyes secundarias <<simpliciter>> o leyes ordinarias, que son las que dicta el Congreso en ejercicio de la respectiva facultad explícita sobre materia distinta de la Constitución misma.

-leyes secundarias <<secundum quid>>, que pueden ser orgánicas, reglamentarias o complementarias. Las dos primeras clases desarrollan el texto constitucional; la tercera lo adiciona." ²⁵

I. E. Principio de Supremacía Constitucional

En opinión de Kelsen, este concepto está contenido en la noción de Constitución, y explicado en la Teoría Jerárquica de la misma, la cual comprende una multitud de conceptos: Idea de un Principio Supremo, Diferenciación de las Formas Constitucionales y Legales, Estabilidad de las Normas Constitucionales, Fundamento Jurídico del Estado, Base del Ordenamiento Jurídico, Principio Jurídico de Equilibrio Político, Norma

²⁴ Kelsen, Hans. Teoría General de las Normas, México, Trillas, 1994, p. 148

²⁵ Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1994, p. 305.

que regula la elaboración de las leyes.

La Teoría de la Estructura Jerárquica del Ordenamiento Jurídico es capaz de proporcionar una noción clara (suponemos que en el sentido moderno y democrático) de la Constitución: " ... una noción clara de Constitución. Solamente la teoría desarrollada aquí de la estructura jerárquica (Stufenbau) del ordenamiento jurídico es capaz de proporcionarla. ... Esta teoría permite captar el sentido inmanente de esta noción fundamental de <<Constitución>>, ... noción que implica la jerarquía de las formas jurídicas." ²⁶

Noción de Constitución como principio supremo.

A través de esta idea expresa Kelsen lo que denomina núcleo permanente de la noción de Constitución: " A través de las múltiples transformaciones sufridas, la noción de Constitución ha conservado un núcleo permanente: la idea de un principio supremo que determina el orden estatal en su totalidad y la esencia de la comunidad constituida por este orden. ... la constitución es siempre el fundamento del Estado, la base del ordenamiento jurídico de que se trate."²⁷

Al ser la Constitución fundamento del Estado, equilibrio de las fuerzas políticas, base del ordenamiento jurídico, norma que regula la elaboración de las leyes aparece la exigencia de su permanencia estable y su caracter

²⁶ Kelsen, Hans. Escritos sobre la Democracia y el Socialismo. Rec. y trad. de Juan Ruiz Manero, Madrid, Debate, 1988, p. 114.

²⁷ Kelsen, Ob. Cit. p. 115

diferente a otras normas: " ... surge la idea de asegurar a la Constitución la mayor estabilidad posible, diferenciando las normas constitucionales de las normas legales y sometiendo la revisión de las primeras a un procedimiento especial que contemple condiciones más difíciles de reunir. Aparece así la distinción entre la forma Constitucional y Legal ordinaria."²⁸

El autor vienés enfatiza al respecto el carácter de la diferenciación de las formas constitucionales y legales como esencial del régimen constitucional:

"... saber si debe observarse la forma legal o la forma constitucional. Si el Derecho positivo no diferencia entre estas dos formas, el establecimiento de principios, directivas y límites al contenido de las leyes no tiene sentido jurídico y es solo una apariencia motivada por razones políticas, como lo son también, por lo demás, las libertades garantizadas constitucionalmente en el caso más frecuente de que la Constitución autorice a la legislación ordinaria a limitarlas." ²⁹

Concepto Amplio de Constitución.

Derivado de distinción de forma constitucional, distinta de la forma legal ordinaria se presenta el hecho siguiente: " ... las Constituciones modernas contienen no solamente reglas sobre los órganos y el procedimiento de la legislación, sino también un catálogo de derechos fundamentales de los individuos o libertades individuales. De esta forma ... la Constitución traza principios, directivas y límites al

²⁸ Ibidem, p. 115

²⁹ Kelsen, Ob. Cit. p. 116

contenido de las leyes futuras. Proclamando la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la libertad de opinión, la libertad de conciencia, la inviolabilidad de la propiedad, bajo la forma habitual de garantizar a los sujetos un derecho subjetivo a la igualdad, a la libertad, a la propiedad, etc., la Constitución dispone, en el fondo, que las leyes no solamente deberán ser elaboradas en la forma que ella prescribe, sino también que no podrán contener ninguna disposición que atente contra la igualdad, la libertad, la propiedad, etc. La Constitución no es entonces únicamente una regla procedimental sino también una regla sustantiva; y, por consiguiente, una ley puede ser inconstitucional bien por razón de una irregularidad en el procedimiento en su elaboración, bien por razón de un contenido contrario a los principios o directivas formulados en la Constitución, cuando la ley en cuestión vulnere los límites establecidos por la Constitución."³⁰

De la exposición de las ideas principales de la Teoría Jerárquica del Orden Jurídico tenemos que abarca tanto el carácter de norma fundante básica como de principios e instituciones que determinan el contenido del orden jurídico y además determinan límites al poder del Estado, así tenemos que en el límite se encuentra la Constitución, la cual es el principio supremo que determina el orden estatal en su totalidad y esencia de la comunidad constituida por este orden, equilibrio de las fuerzas políticas, base y estabilidad del ordenamiento jurídico.

³⁰ Ident. p. 115

Consecuencias Fundamentales del Principio de Constitucionalidad.

El Principio de Supremacía Constitucional ha sido objeto de opiniones de una multitud de autores que la consideran desde variados puntos de vista, desde los federalistas y jueces estadounidenses hasta los argentinos y los brasileños, entre esta abundante variedad consideraremos el punto de vista siempre apegado al carácter finalista, práctico y de aplicabilidad, en sus palabras causal- teleológico del maestro Ignacio Burgoa, el cual cita a Xifra Heras y a Hamilton para mostrarnos las Consecuencias Fundamentales del Principio de Constitucionalidad en los términos siguientes: "a) El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general. b) La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la constitución, pues como afirma Eismen, los diversos poderes constituidos existen en virtud de la constitución, en la medida y bajo las condiciones con que los ha fijado: su titular no lo es de su disposición sino solo de su ejercicio. Por la misma razón que la constitución ha establecido poderes distintos y repartidos los atributos de la soberanía entre diversas autoridades, prohíbe implícita y necesariamente que uno de los poderes pueda descargar sobre otro su cometido y su función: de la misma manera que un poder no puede usurpar lo propio de otro,

tampoco debe delegar lo suyo a uno distinto."³¹

Opina el maestro Burgoa que la doctrina ha coincidido en la sustancia conceptual del principio en estudio y ha sido el constitucionalismo norteamericano, desde sus albores, el que lo ha definido con más precisión, en palabras de Hamilton: "... todo acto de autoridad delegada contrario a los términos de la comisión, en virtud de la cual lo ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la constitución puede ser válido. Negarlo equivaldría a afirmar que el delegado es superior a su comitente, que el servidor está por encima de su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, que las personas que obran en virtud de poderes pueden hacer no solamente lo que estos poderes no los autorizan a hacer, sino aun lo que ellos les prohíben.[...] Los poderes del legislativo quedan definidos y limitados y para que esos límites no puedan equivocarse ni olvidarse, fue escrita la Constitución... La Constitución controla a cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común... el acto legislativo contrario a la Constitución no es ley..., los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución y la constitución es superior a toda ley ordinaria del legislativo, y entonces la Constitución y no tal ley ordinaria tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables"³²

³¹ Xifra Heras, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*, T. 1, p. 61. citado por Burgoa, Derecho Constitucional, p. 360.

³² El Federalista, número LXXVIII, citado por Burgoa Ob. Cit., p. 361.

En los conceptos recién expuestos tenemos las consecuencias del principio de supremacía como límite del poder legislativo y sobre todo la necesidad del Control de Constitucionalidad de Leyes, idea que se expresa como principal en los argumentos en cita, en concepto del maestro Burgoa la norma ordinaria debe adecuarse a la Constitución: " En un sistema jurídico como el nuestro, en el que la Constitución es la Ley fundamental o básica del Estado, el carácter de constitucionalidad de una norma secundaria se deriva del principio de la *supremacía constitucional* [...] implica que toda norma secundaria, independientemente de la categoría especial que ocupe (ley federal, local o reglamentaria), debe no contradecir las disposiciones de la Constitución, circunstancia que, como también lo manifestamos anteriormente, se traduce en una limitación jurídica a la actividad de los poderes legislativos ordinarios. En un terreno deontológico- constitucional, pues, toda norma secundaria *debe ser constitucional*, es decir, no debe pugnar con los mandatos de la Ley Suprema."³³

Aspectos del Principio de Supremacía Constitucional en México.

El maestro Burgoa identifica los aspectos o partes del principio en cita en nuestro país: "El artículo 133 de la Constitución, que consagra el principio de la supremacía de la Ley fundamental, está compuesto de dos partes según hemos dicho: una en que se contiene dicho principio por modo eminentemente declarativo o

³³ Burgoa, Ignacio. El juicio de Amparo, 1986, México, p.259.

dogmático, y otra en la que se impone de manera expresa la observancia del mismo a los jueces de cada Estado. [...] tomando en cuenta el principio de la supremacía constitucional tal como se ha expuesto con antelación y cohonestando aquél con la disposición contenida en el artículo 128 del Código Supremo, que ordena: ‘todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.’ En efecto, el principio de supremacía constitucional implica que la constitución tiene en todo caso preferencia aplicativa sobre cualquier disposición de índole secundaria que la contrarie, principio que tiene eficacia y validez absoluta tanto por lo que respecta a las autoridades del país, como por lo que atañe a todas las leyes no constitucionales. De lo contrario, esto es, si dicho principio solo operara frente a una sola categoría de autoridades y ante cierta índole de leyes, la observancia de la Constitución sería tan relativa, que prácticamente se rompería el régimen por ella instituido. Por otra parte, si en el artículo 128 constitucional se impone a todo funcionario la obligación de guardar sin distingos de ninguna especie la Constitución es evidente que la intención del legislador constituyente fue en el sentido de revestir al ordenamiento supremo de primacía aplicativa sobre cualquier norma secundaria, así como de constreñir a toda autoridad, y no sólo a los jueces locales como inexplicablemente se expresa en el artículo 133, a acatar los mandatos de la Ley Fundamental contra disposiciones no constitucionales que la contraríen.”³⁴

De lo expuesto tenemos por una parte las consecuencias fundamentales del

³⁴ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional, México, Porrúa, 1996, p.366.

principio de supremacía constitucional y por el otro los aspectos relativos a los diversos órganos del Estado como destinatarios de ese dispositivo constitucional, como ha sido expuesto por el maestro Burgoa se encuentra contenido en dos artículos de la Ley Fundamental.

Por su parte apoyándose en la opinión de Georges Burdeau, Mario de la Cueva considera que la supremacía constitucional tiene dos aspectos uno derivado de su naturaleza jurídica (supremacía material), el otro en virtud de la inclusión en sus preceptos de la cláusula de supremacía (supremacía formal) : " ... la supremacía es de una doble especie, material o substancial y formal. La primera es el aspecto fundamental, pues se refiere a la esencia de lo constitucional, a la consecuente función que le compete en las colectividades humanas: todo el orden jurídico descansa sobre ella, las formas todas de la actividad política toman de ella, y solamente de ella, su legitimidad... de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución dé un golpe de Estado y pierda su legitimidad. La supremacía formal es el resultado de la condición escrita y de la rigidez de las constituciones, forma con la que quedan al abrigo de cualquier acto de los poderes estatales. Este segundo aspecto de la supremacía depende de una decisión del pueblo o de la asamblea constituyente, a diferencia del primero que deriva de la naturaleza intrínseca de las normas. La supremacía formal es el aseguramiento de la supremacía material y consiste en la nota de rigidez de ciertas constituciones. A las asambleas constituyentes, sin embargo, no les pareció suficiente esa circunstancia, por lo que la

reforzaron con una o varias declaraciones. Desde ese punto de vista, la Constitución de Querétaro contiene las disposiciones siguientes: a) el artículo 40 afirma la voluntad del pueblo mexicano de constituir una república federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, <<pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental>>. b) El artículo 133 dice que la Constitución es la ley suprema de toda la Unión. c) El artículo 41 expresa que la constituciones de los estados <<en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal>>. d) Finalmente la doctrina cita también, como una declaración indirecta, el artículo 128...³⁵

Jerarquía normativa en la Constitución Mexicana.

El problema de la jerarquía normativa tiene importancia en razón al carácter fundante de las normas y la subordinación de unas a otras en la llamada pirámide normativa se derivan criterios de subordinación y de prevalencia cuando la norma inferior contradice la superior así como la delimitación de las competencias, el tema ha sido tratado desde puntos de vista que divergen en cuanto al significado de los términos: "leyes emanadas de la Constitución", "leyes reglamentarias", "leyes orgánicas", de las ya analizadas leyes secundarias, constitucionales y ordinarias, en este apartado expondremos los puntos de vista que nos parece resuelve las diferencias de

³⁵ De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución, México, Porrúa 1982, p.p. 93-95.

opinión delimitando el alcance de cada uno de los términos enumerados y logra una exposición coherente con el texto constitucional.

La doctrina norteamericana de la jerarquía no es aplicable en México.

Carpizo cuestiona la clasificación de las normas por su jerarquía formulado por Eduardo García Máynez³⁶, en la cual se ubica en la cúspide del triángulo a la Constitución Federal y a las leyes federales y los tratados internacionales, después a las normas locales en sus diferentes especies: "Tal y como expone García Máynez su clasificación, hay que concluir que para él, las leyes federales son de mayor jerarquía que las locales. O sea, el pensamiento de este connotado autor puede colocarse junto con la doctrina norteamericana, pero con la circunstancia que la teoría anglosajona - en su territorio - es válida, pero en México resulta completamente falsa."³⁷ y agrega en una nota a pie de página que la Secretaría de Hacienda en el artículo titulado "*¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes autoridades distintas al Poder Judicial de la Federación*"³⁸ también sostiene la tesis de que existe supremacía del derecho federal sobre el local, esta supremacía consiste en la presunta subordinación del derecho local al federal.

³⁶ Cfr. García Máynez, Eduardo. *Intr. al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1983, p. 83-85.

³⁷ Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1983, p.p. 30-31.

³⁸ *Rev. Escuela Nal. de Jurisprudencia*, México, T. IV, núm 15, 1942, p. 395. cit. por Carpizo, *Ob. Cit.* p. 28.

En concepto de Carpizo no obstante que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el VI fracción segunda de la Constitución Norteamericana sean gramaticalmente iguales la diferencia de su funcionamiento se debe a su complementariedad con otros artículos de ambas Constituciones, y critica a los tratadistas que piensan que el artículo 133 está mal redactado: "Al ser las dos normas - 133 y 6-2° - iguales, hay que buscar en otros textos constitucionales el origen de la diferencia de la interpretación, que se halla primordialmente en dos ideas, ... en nuestro artículo 124 que señala que las facultades no concedidas expresamente las autoridades federales por la Constitución se entienden reservadas a los estados. Este artículo marca la competencia del gobierno federal - que es delegada- y la de los gobiernos locales, en forma sumamente clara y precisa. En los Estados Unidos de Norteamérica aconteció lo siguiente: los artículos de la confederación determinaron que cada estado retenía su soberanía, libertad e independencia y que cada facultad que no estuviera expresamente concedida a la confederación se reservaba a los estados o a la gente. La enmienda décima a la Constitución norteamericana admitió el precepto anterior de la confederación pero omitió la palabra expresamente, y esta omisión fue valorada como que <<The National Government might exercise incidental powers in addition to those expressly granted.>>³⁹ Pero además si conectamos esta teoría con el

³⁹ Mathews, John Mabry, *The American Constitutional System*, New York y Londres, 1940, p.p. 125-126, citado por Carpizo *Estudios Constitucionales*, p.p. 30.

pensamiento de las facultades implícitas nos encontramos que en norteamérica el gobierno federal ha desarrollado facultades que no le están otorgadas. En cambio en México, en el Constituyente de 1856-1857 se aceptó en el precepto la palabra expresamente con lo que claramente se indicó que no se quería que en Anáhuac se desarrollara el mismo proceso constitucional que en Norteamérica.

La otra idea es la teoría de las facultades concurrentes que no existen en el derecho mexicano, institución que si existe en Norteamérica donde el derecho federal quiebra al local. el establecimiento de las competencias por el artículo 124, sustrae el derecho local de la subordinación a todo el derecho federal, quedando subordinado únicamente a las leyes emanadas de la Constitución y a los tratados internacionales, en virtud de que las facultades que no están otorgadas por la Constitución expresamente a la federación se entienden reservadas a los Estados."⁴⁰

El lugar de la Leyes que emanan de la Constitución.

Gabino Fraga quién niega la existencia de una categoría de leyes cuya calidad de supremas es reconocida por el artículo 133 constitucional, al decir: "Esta Constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión." estima que la redacción del precepto da idea muy clara de que: "... su alcance es el de resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes locales que

⁴⁰ Carpizo, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1983, p. p. 29-32.

podrían contradecirlas; pero no el de establecer una categoría especial de leyes emanadas de la Constitución oponiéndolas a leyes que no emanen de ella, pues el sistema de esta es que todos los actos de los poderes públicos tengan su fuente en la propia Constitución" ⁴¹

Al respecto Mario de la Cueva, al que hemos citado en múltiples ocasiones, considera: "... las leyes que emanan de la Constitución, aún expedidas por el mismo órgano legislativo, se dividen en dos categorías de rango distinto: a) Las leyes constitucionales..., que son las que emanan material y formalmente de la Constitución, ocupan un grado superior inmediatamente después de la carta magna. b) Las leyes ordinarias, son un tercer grado inferior a las leyes constitucionales."⁴² De la Cueva apoya su tesis en la resolución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación formuló en relación al conflicto de normas del artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que establecía el que los trabajadores no necesitan entrar a concurso, quiebra o sucesión para que se les paguen los créditos derivados del salario y sus prestaciones, disposición que se pretendía modificar con el artículo 262, fracción III, de la Ley de Quiebras expedida en 1942: "Las disposiciones de la Ley de Quiebras,...,pretendieron obligar a los trabajadores a que acudieran al juez de la quiebra para el cobro de sus créditos, pues bien , la sala civil de la Suprema Corte de Justicia -lo que es altamente

⁴¹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993, p. 40

⁴² De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 115-117.

significativo, ya que la sentencia no proviene de la sala de trabajo, lo que evita cualquier sospecha de parcialidad- decidió que en el conflicto de normas debe estarse a lo dispuesto en el artículo 97; en el A.D. 4757/53; Rosel Aguilar Manuel, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo CXXV, página 180, se afirmó la preferencia incondicionada de los créditos de trabajo y la facultad de los trabajadores para actuar directamente ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al margen de los procedimientos de quiebra: ..."43 Con estos argumentos Mario de la Cueva explica que no puede aceptarse que un precepto de una ley ordinaria se interprete en el sentido de que constituye una modificación de una ley orgánica o reglamentario de la Constitución: " ... en la hipótesis de una contradicción entre las disposiciones de dos leyes de los distintos grupos, prevalece la que está contenida en la ley que emana materialmente de la Constitución, no obstante que la ley perteneciente al otro grupo sea posterior en fecha." 44

Supremacía entre derecho interno e internacional.

La época actual presenta como característica sobresaliente la creciente actividad de las relaciones entre los Estados y las relaciones entre individuos y personas jurídicas con nacionalidades diversas, el cambio de conceptos sobre las relaciones internacionales, la proscripción del uso de la fuerza y de ciertas prácticas de represalia, las coaliciones entre Estados

⁴³ *Ident. p. 116-117.*

⁴⁴ *Ibidem, p. 116.*

su participación en organismos internacionales con la intención de conducirse conforme a derecho, la formulación de principios de derecho internacional escrito a partir de la llamada costumbre internacional, situaciones por las que conviene detenernos brevemente a considerar algunos conceptos que relacionan el derecho interno con las llamadas obligaciones internacionales.

La soberanía y los tratados.

La idea de soberanía y su adecuación con el concepto de compromiso internacional hace necesario precisar el primer concepto. El maestro Ignacio Burgoa hace un estudio exhaustivo de la soberanía, considera la opinión de una gran cantidad de doctrinarios jurídicos y de la ciencia política de lo que concluye: "... la nación o pueblo, en sentido sociológico, como grupo humano real coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando al Derecho que a su vez da vida al Estado como persona moral. La causación de estos efectos obedece a un poder, actividad o dinámica que tiene como fuente generatriz a la misma comunidad nacional. Mediante tal poder, la nación se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico política que se expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución. La autodeterminación obviamente excluye la injerencia de cualquier sujeto distinto de la nación que pudiese imponer a ésta dicha estructura, o sea, que el poder que tiende a esta finalidad no está sujeto a

ninguna potestad extraña a la comunidad nacional ni tampoco a la de cualquier grupo que dentro de ella esté comprendido. Por ello se afirma que el propio poder es soberano, en cuanto que no está sometido interior o exteriormente a ninguno otro; puesto que lo soberano <<designa un poder que no admite ninguno por encima de él; una potencia que en la esfera donde está llamada a ejercerse, no sustituye a ninguna otra. La autodeterminación, ... nota esencial sustantiva del poder soberano o soberanía, en el fondo entraña autolimitación, pues ... esta estructura normativa, supone como toda norma una limitación, es decir señalamiento de límites. ... La soberanía estatal, según la tesis de la personalidad del Estado que es la que adoptamos, se revela en la independencia de éste frente a otros Estados en cuanto que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación (soberanía popular o nacional)."⁴⁵

El maestro César Sepúlveda expone la idea de soberanía y la ubica en el contexto internacional: "Cuando se decía, en la Edad Media, que el príncipe era "soberano" era porque sus súbditos no podían apelar a una autoridad más alta. Pero es hasta el siglo XVI, con Bodino, cuando se construye sistemáticamente el concepto pero, ...en realidad, la soberanía es una característica esencial del Estado moderno. ... En Bodino, soberanía y poder de hacer la ley son una misma cosa. ... ya había una nota

⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1994, p.244.

esencial nueva en la organización política : la idea de supremacía del gobierno nacional o central sobre el sistema descentralizado feudal de la Edad Media; el criterio de que debe haber una única fuente de toda ley. ... sólo dando un contenido adecuado a la soberanía del Estado se puede llegar a reconciliar la existencia de un Estado Soberano con la presencia de un derecho internacional que regula las relaciones entre Estados. Y ello se logra con una implicación a la idea de comunidad internacional y a la función que desarrolla el Estado en esa comunidad. A mi entender ello lo ha obtenido Heller. ... La eficacia del derecho internacional, ... está fundada en la voluntad común de los Estados y en la validez de los principios ético jurídicos. Los Estados actualizan o positivizan los principios jurídicos en preceptos jurídicos, los cuales, en su conjunto, forman los preceptos del derecho internacional. Y son los sujetos de este orden jurídico, libres, soberanos y jurídicamente iguales, los que formulan el derecho internacional. Como todo derecho el internacional es producto de una comunidad de cultura e intereses que ningún político puede crear de manera artificial. Soberanía, entonces viene a ser la capacidad de positivizar los preceptos supremos obligatorios para la comunidad. Su esencia es ... la positivación - en el interior del Estado de principios o preceptos jurídicos supremos determinantes de la comunidad. ...Decir que un Estado es soberano significa que él es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior."⁴⁶

Por su parte Mario de la Cueva comenta que los países militarmente

⁴⁶ Sepulveda, Cesar. Derecho Internacional Privado, México, Porrúa 1984, p.p. 81-82

poderosos han empleado la idea de soberanía para adjudicar al Estado la potestad de pasar sobre sus obligaciones internacionales: "..., pero creemos que la soberanía es la potestad de un pueblo para decidir su destino sin intervención de ningún otro poder, más no la de violar sus obligaciones y los derechos de los demás pueblos ... La tesis de la soberanía debe hacerse compatible con el cumplimiento de las obligaciones internacionales, para esto es necesaria la fijación de términos de duración en los tratados o ... la denuncia para los que tengan una duración indeterminada, ... esencial para la validez de un tratado."⁴⁷

La Supremacía de la Constitución sobre los Tratados.

La Constitución mexicana al igual que la norteamericana subordinan los tratados a este ordenamiento y exigen para admitir la validez de los tratados el que estén de acuerdo con la Constitución, Sepúlveda expone:

"... la jurisprudencia interna de los países, que es creadora de la costumbre internacional, ..., por lo menos hasta el fin del siglo pasado, se orientaba hacia un monismo nacionalista, esto es, a considerar que el derecho internacional es sólo derecho del Estado y que vale en tanto este lo reconoce. Pero un examen detenido revela: A) que al actuar los países no se guiaban por la consideración de comparar al derecho internacional con el derecho interno; b) que la jurisprudencia no se propuso, en lo general, establecer la diferencia entre un orden y otro, sino sólo resolver una cuestión específica planteada, y que, por lo mismo la materia resulta sólo

⁴⁷ De la Cueva, *Op. Cit.* p. 124.

incidentalmente planteada, por lo mismo c) en última instancia se advierte el reconocimiento implícito de que el orden jurídico internacional es de envergadura superior, o de que existe monismo, esto es, un sistema que comprende dos órdenes jurídicos interconectados de manera íntima."⁴⁸

La discusión en torno al valor del derecho internacional en el ámbito interno ha producido posiciones diversas en los juristas según se hacen partidarios de una posición doctrinal, en este sentido el Dr. Carlos Arellano García expresa: "No se piense que si admitimos, en forma dualista, la existencia de dos derechos, el Internacional y el interno, somos contrarios a la tesis monista internacionalista pues, admitiendo la existencia de ambos derechos, sostenemos que, en caso de oposición entre el Derecho Internacional y el Derecho interno, en lo internacional, debe prevalecer la norma jurídica internacional, salvo que la norma internacional le de prevalencia al derecho interno. En lo interno, si la norma interna le da prevalencia a la norma internacional prevalecerá esta. Si la norma interna le da prevalencia a la norma interna, las autoridades internas le darán preeminencia a la norma interna pero, el Estado incurrirá en responsabilidad internacional."⁴⁹

Al invocar a las "autoridades internas" el maestro Arellano García hace pensar en forma implícita que hay autoridades internacionales, lo cual puede resultar inaceptable, sin embargo al presentar un caso práctico nos orienta al respecto, "Un

⁴⁸ Sepulveda, *Op. Cit.* p. 91

⁴⁹ Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, 1993, p. 91

ejemplo aclarará estas ideas: El artículo 133 de la Constitución mexicana le da el carácter de norma suprema a los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución. A contrario sensu, los tratados internacionales que no estén de acuerdo con la Constitución no son normas supremas. Por tanto, si a un particular lo afecta un tratado contrario a la Constitución, puede pedir amparo por no haber limitación alguna para ello en los términos de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución y conforme a la Ley de Amparo. El amparo le puede ser concedido y no se aplicará en su perjuicio el tratado internacional. En lo interno ha prevalecido el texto constitucional, la norma jurídica interna pero, en lo internacional el Estado incurrirá en responsabilidad. Por el contrario, si ya cumplió con lo dispuesto en el tratado internacional afectando a un particular que después impugna la actividad estatal, el órgano del Estado incurrirá en responsabilidad interna."⁵⁰

El maestro César Sepúlveda nos ilustra en este tema con una transcripción de la decisión formulada por la Comisión Especial de Reclamaciones Mexicano- Francesa, el año de 1928 respecto al asunto de Georges Pinson, " ... la preexistencia de una disposición constitucional que prohíbe al Gobierno aprobar o ratificar tratados que van en contra de alguna disposición, y el de la promulgación de una norma constitucional que va en contradicción con un tratado existente o con una regla Consuetudinaria del Derecho Internacional. En el primer caso es dudoso que el tratado pueda considerarse como válido, porque los órganos

⁵⁰ *Ident. p. 91.*

constitucionales se exceden de los límites que la Constitución les señaló, y en el segundo, bajo la hipótesis de la preexistencia de tratados o de reglas de derecho consuetudinario, este mismo hecho impediría absolutamente al Estado promulgar disposiciones constitucionales contrarias a dichos tratados o reglas ... El mero hecho de la existencia de un tratado previo o de normas de Derecho Internacional constituye un absoluto impedimento para que el Estado promulgara disposiciones constitucionales en conflicto con las normas del Derecho Internacional. La simple existencia de estas últimas implica una restricción correspondiente en la soberanía del Estado."⁵¹

Derivado del párrafo anterior Sépulveda concluye: "Una convención firmada en contravención a las normas constitucionales de un país, no es válida conforme al propio Derecho Internacional, y ... La norma interna que entre en conflicto con el derecho internacional, sea consuetudinario, sea convencional, no tiene validez en un tribunal internacional."⁵²

I.E.3. Los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes federales ordinarias y las locales.

Del principio de supremacía del artículo 133 Constitucional se deriva la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes federales ordinarias, sobre este tema Carpizo nos dice: "... no puede existir conflicto entre los tratados y las leyes federales ordinarias, ya que los tratados son superiores a éstas

⁵¹ *La reparación des dommages.*- París, 1933,pp. 72-73, citado por Sepulveda, Op. Cit.71.

⁵² Sepulveda, Op. Cit. p.80.

y si existe contradicción entre estas dos clases de normas hay que aplicar los tratados por ser de jerarquía superior a la legislación ordinaria."⁵³

Con relación a la prevalencia de un tratado internacional celebrado con posterioridad a la promulgación de una ley, Cesar Sépulveda formuló un concepto sobre su abrogación: "...Un tratado posterior deroga las leyes precedentes que se le opongan, pero vale la pena aclarar que no se trata de una auténtica abrogación, sino que ocurre que en los casos de aplicación concreta y específica del pacto se prefiere en ese momento la norma del tratado a la norma interna, pero la ley permanece incólume en todos los demás casos; ... Los tribunales de los países han observado, en lo general, cierta reverencia a los tratados y han procurado encontrar siempre la interpretación más favorable al pacto en los casos en que aparece alguna pugna con el derecho local; "⁵⁴

I.E.4. Modificación de los tratados por una ley.

Frente a la interrogante de si una ley constitucional, que emana directamente de la Constitución, puede derogar un tratado internacional o viceversa, César Sepúlveda nos expresa: "El examen de la práctica mexicana revela que no ha existido ninguna norma que trate de limitar el cumplimiento de un tratado internacional, ni la jurisprudencia mexicana se ha encaminado, en caso alguno, a colocar la Constitución por encima de los tratados. También es cierto que el Estado

⁵³ Carpizo Mc Gregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*, p. 33.

⁵⁴ Sépulveda, *Op. Cit.* p. 79.

mexicano ha cumplido con toda fidelidad sus obligaciones resultantes del orden jurídico internacional, aún cuando con ello se afecten algunos intereses internos. ... en lo general ha privado el Derecho Internacional por encima del orden estatal mexicano."⁵⁵

La modificación de los tratados por leyes federales ha sido práctica de Estados Unidos De América, Mario De la Cueva cita a Weaver: "Una ley del Congreso puede derogar un tratado anterior y un tratado posterior puede derogar una ley anterior del Congreso. Lo que es posterior en tiempo, ley del congreso o tratado prevalecerá. Pero las leyes del congreso deben procurar no entrar en conflicto con los tratados anteriores en la medida en que es razonable."⁵⁶

De la Cueva opina que el doctrinario Mathews introdujo una distinción interesante que es útil conocer: "... los tratados pueden ser modificados o derogados por una ley, pero la modificación afecta únicamente la vigencia de sus disposiciones como derecho nacional, no así su validez internacional ni las obligaciones que de ella derivan."⁵⁷

De los conceptos expuestos en esta sección tenemos un panorama de las posibles soluciones que se darían en caso de conflicto entre las diversas clases de leyes y los tratados internacionales, nuestra opinión es en el

⁵⁵ Ibidem, p. 79

⁵⁶ Weaver, *Constitucional Law and it's administration*, Callahan and Company, Chicago, 1946, 9.179, Citado por De la Cueva, *Op. Cit.* 122-123.

⁵⁷ Mathews, *The American Constitucional System*, Mc Graw Hill Book Company, New York, 1940, p. 313, cit. por De la Cueva, *ident.* p. 122-123.

sentido que: las doctrinas invocadas por los maestros Carlos Arellano y Cesar Sépulveda han surgido de la necesidad que tienen algunos Estados hegemonicos de inmiscuirse en la vida interna de otros Estados o de defender sus intereses económicos en Estados militar y económicamente débiles, situación que al tener un alto contenido político deja de lado los principios generales del Derecho. Es compatible la supremacía de la Constitución mexicana con el derecho internacional en virtud de que se trata de esferas de aplicación distintas, a semejanza de lo que ocurre entre las esferas de aplicación del derecho federal y local de las entidades federativas, el Derecho Internacional afecta a un grupo específico de ciudadanos o personas jurídicas ya sean nacionales o extranjeros, en el supuesto de que ejecuten actos jurídicos en el extranjero que tengan la intención de ser válidos en México, o se otorguen estos en nuestro país con efectos en el extranjero, o bien cuando se trate de proteger derechos de los extranjeros o de sus gobiernos en el territorio mexicano, entre otros como los derechos de propiedad intelectual o los delitos que sean perpetrados desde México para cometerse en el exterior, en el tránsito de aeronaves en el espacio aéreo mexicano o buques por el mar territorial, los límites del mar patrimonial, o las señales de comunicaciones en el espectro

radioeléctrico.

I.J.1 Cuando una Norma General es contraria a la Constitución.

Necesidad del Control Constitucional.

La Constitución contiene la proclama de las decisiones fundamentales, la institución de garantías en favor del gobernado frente al poder público estatal y de la estructura gubernativa básica del Estado, nos dice el maestro Burgoa, sin embargo: "Toda Constitución es susceptible de infringirse por multitud de actos del poder público, posibilidad que ella misma prevé. Tan es así que establece los medios jurídicos para impedir o remediar las contravenciones que las autoridades del Estado suelen cometer cotidianamente a sus mandamientos por una gama de múltiples causas que sería prolijo enunciar siquiera. En otras palabras, toda Constitución provee a su autodefensa instituyendo sistemas de control de diversos tipos. ..., la Constitución establece un conjunto de instrumentos adjetivos o procesales de diferente carácter para que, mediante su operatividad, se preserve y mantenga el orden jurídico que crea y del cual es la ley fundamental y suprema, como ya dijimos, traduciéndose dichos instrumentos en lo que se llama la jurisdicción constitucional."⁵⁸

Significación jurídica y política de la Justicia Constitucional.

En concepto de Kelsen la ausencia de la justicia constitucional es un quebranto de la rigidez constitucional: " Una Constitución que carezca de la

⁵⁸ Burgoa, *Derecho Constitucional...*, p. 386.

garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es una Constitución plenamente obligatoria, en sentido técnico. Aunque en general no se tenga conciencia de ello -porque una teoría jurídica dominada por la política no permite esta forma de conciencia- una Constitución en la cual los actos inconstitucionales y, en particular, las leyes inconstitucionales sigan conservando su validez- al no ser posible anularlos por su inconstitucionalidad equivale, desde el punto de vista propiamente jurídico, a poco más que unos buenos deseos desprovistos de fuerza obligatoria. Cualquier ley, cualquier reglamento e incluso cualquier acto jurídico general realizado por particulares tienen una fuerza jurídica superior a la de la Constitución. ... Sin duda la Constitución dice y quiere decir en su texto que las leyes no deben ser elaboradas más que de tal o cual forma y que no deben tener este o aquel contenido; pero, al admitir que las leyes inconstitucionales sean también válidas, en realidad quiere decir que las leyes pueden hacerse de forma distinta y que su contenido puede desconocer los límites fijados; ... Pero esto significa que el procedimiento legislativo expresamente indicado por la Constitución y las directivas de contenido establecidas por ella no son, a pesar de las apariencias, disposiciones obligatorias, sino meramente facultativas."⁵⁹

Salvaguarda de la elaboración Constitucional de las Leyes.

Entre los puntos de significación jurídica y Política, Kelsen destaca:

"Al asegurar la elaboración constitucional de las leyes y en particular su

⁵⁹ Kelsen, *Escritos sobre la Democracia...*, p. 150-152

constitucionalidad material, la justicia constitucional es un medio eficaz de protección de la minoría contra los abusos de la mayoría. ..., la justicia constitucional tiene también una importancia especial, que varía según sean los rasgos característicos de la Constitución de que se trate. ... para la República Democrática, cuyas instituciones de control son una condición de existencia de la misma, ... Organizar todas las garantías posibles de la regularidad de los actos estatales constituye la mejor defensa contra los diversos ataques. Al asegurar la elaboración constitucional de las leyes y en particular su constitucionalidad material, la justicia constitucional es un medio eficaz de protección de la minoría contra los abusos de la mayoría."⁶⁰

Objeto del control de constitucionalidad.

Kelsen también aborda el objeto del control de la constitucionalidad y el criterio base para su ejercicio: "...para los actos inmediatamente subordinados a la Constitución, lo que ha de controlarse es su constitucionalidad, mientras que para los actos sólo mediatamente subordinados es su legalidad. ..., respecto de todo acto, lo que ha de verificarse es su conformidad con las normas de grado superior. ... el control ha de versar tanto sobre el contenido del mismo, si es que las normas de grado superior contienen también disposiciones sobre este aspecto."⁶¹

⁶⁰ *Ibidem*, p. 153.

⁶¹ *Ident. p.* 139.

Para André Hauriou el objeto del control de constitucionalidad es hacer efectiva la Garantía de la Constitucionalidad de las leyes: "La Consecuencia lógica del carácter de superlegalidad de las Constituciones escritas es que las leyes ordinarias hechas por el legislador ordinario, así como los reglamentos elaborados por el ejecutivo, deben respetar la Constitución no solo en su letra, sino también en su espíritu, es decir, en sus principios. Para asegurar de manera práctica esta subordinación, pueden utilizarse diferentes medios, de desigual valor entre sí."⁶²

Los medios de control constitucional.

Se han formulado varias clasificaciones de los medios de control de constitucionalidad, atendiendo a los diversos aspectos del medio de control, la más útil lo hace en relación al órgano avocado a calificar la constitucionalidad de leyes, al respecto nos dice Efraín Polo Bernal: "..., los sistemas de control constitucional establecidos en los distintos regímenes jurídico políticos para anular o invalidar los actos y leyes que sean contrarios a la Ley Fundamental perfectamente caracterizados son dos: 1.- Control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional, 2.- Control de constitucionalidad por órgano político. ... Aún cuando algunos otros autores, como Octavio A. Hernández, hacen ...hasta una cuarta clasificación con los llamados control de

⁶² Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Trad. De José A. González Casanova, 2ª, Ariel, Barcelona, 1980, p.369.

constitucionalidad por órgano neutro y control de constitucionalidad por órgano mixto."⁶³

Otro punto de vista que parte de disposiciones expresas de la constitución mexicana es la formulada por Manuel Herrera y Lasso, el cual nos dice refiriéndose a esta ley fundamental: " Se instituyen en ella tres medios de defenderla: el indirecto del amparo, en el Artículo 103, el directo de la 'controversia' entre poderes, en los artículos 104-IV y 105; y el que podría llamarse adicional, o sea el del enjuiciamiento del Legislativo y del Ejecutivo locales, en los artículos 108 y 111. "⁶⁴

El maestro Hector Fix Zamudio, profundiza aún más en la distinción de los diversos medios de defensa de la Constitución, clasifica por una parte los medios de protección de la Constitución, a los cuales llamaremos Institucionales, y por el otro los medios procesales o remediales para hacer efectivos los mandatos fundamentales y por otro la existencia de la parte dogmática en las constituciones, esto es el otorgamiento de derechos públicos subjetivos. Respecto de los medios Institucionales Fix Zamudio nos dice que se pueden clasificar en a)Protección Política, b)Protección Jurídica, c)Protección Económica y d) Protección Social:

"La defensa Política de la Constitución se condensa en el principio de la división de poderes, ya que con este sistema, cada uno de los poderes sirve de freno y

⁶³ Polo Bernal, Efraín. *El juicio de Amparo contra Leyes*, Porrúa, México, 1991, p.8

⁶⁴ Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales, Segunda Serie*, México, Jus, 1964, p.p. 254-256.

contrapeso a los otros y viceversa, funcionando de esta manera como órganos preservativos de los mandatos fundamentales."⁶⁵

Respecto a la llamada protección jurídica en nuestro concepto sería más adecuado llamarla jurídica-legislativa en razón a que surge de la institución o expresión en ley fundamental de los preceptos constitucionales y para no abusar del concepto ya de por sí utilizado en forma excesiva: "b) Protección Jurídica.- Esta radica en la formulación de una ley fundamental, estatuida por un Poder Constituyente...y ... un procedimiento dificultado de reforma que impide al legislador ordinario modificar los preceptos fundamentales. ... Esta protección jurídica genera una doble consecuencia: por un lado establece la distinción entre dicho Constituyente y los poderes constituidos, que están sujetos a las decisiones normativas del primero; y en segundo lugar, se determina la formación de una jerarquía normativa o pirámide jurídica, que tiene como base la Constitución, que es el fundamento de validez de todo el sistema jurídico."⁶⁶

En consideración a los otros dos medios mencionados Fix Zamudio considera que la **Protección Económica** consiste en el control del Presupuesto del Estado y la fiscalización de su Gestión Económica encomendada a una comisión parlamentaria o a un tribunal de cuentas; la **Protección Social** se desenvuelve en la organización de los partidos

⁶⁵ Fix Zamudio, Hector. *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1964, p.p. 55.

⁶⁶ Idem. P. 55.

políticos por medio de los cuales los ciudadanos hacen valer sus derechos de participación institucional y ejercen vigilancia sobre la actuación de los órganos del Estado y los funcionarios públicos.⁶⁷

Los medios de control constitucional en México.

Siguiendo a Fix Zamudio y con el nombre de "*instrumentos*", Edgar Corzo desarrolla la clasificación de los medios de control de la constitucionalidad:

"Los instrumentos integrantes de la protección constitucional son de carácter político, económico, social y de técnica jurídica;... establecidos para conservar y prevenir la violación de la normativa constitucional (protección propiamente dicha) así como reprimir su desconocimiento (garantía en sentido estricto)..."⁶⁸ y manifiesta la propiedad en común de que ostenten regulación expresa en la Constitución.

Instrumentos de carácter político.

Entre éstos quedan comprendidos: "... la división clásica del poder en legislativo, ejecutivo y judicial "(artículo 49 constitucional) con la prohibición expresa de que se reúnan los mismos, salvo en casos de excepción establecidos en la misma Constitución (artículos 29 y 131 constitucionales.)"⁶⁹

Además pueden añadirse a esta clase los controles intraorgánicos en los

⁶⁷ Cfr. Fix Zamudio, Op. Cit. p. 55

⁶⁸ Corzo Sosa, Edgar. *La Justicia Constitucional en México*, vol. colectivo "*Justicia Constitucional Comparada*", México, IJUNAM, 1993, p.p. 12-13.

⁶⁹ *Ibidem* p. 12.

poderes legislativo y judicial y los controles interorgánicos.

Controles intraorgánicos.

Corzo Sosa nos dice que estos consisten en el sistema organizativo del poder legislativo y judicial, la división del poder legislativo en dos cámaras (artículo 50 constitucional) y la organización escalonada de los tribunales, de modo que: "...cualquier impugnación en un tribunal de primera instancia, en cualquier entidad federativa puede llegar hasta la Suprema Corte de Justicia (artículos 14,16,94, y 116-III constitucionales)."⁷⁰

Controles interorgánicos.

"Como controles interorgánicos sé encuentra el veto suspensivo del poder ejecutivo federal en el procedimiento legislativo (artículo 72 constitucional), asimismo la obligación por parte del ejecutivo federal de promulgar un proyecto de ley cuando éste cuente con la aprobación de dos tercios de ambas cámaras."⁷¹

Al igual que Fix Zamudio, Corzo Sosa menciona los instrumentos de carácter económico y social, salvo que incluye otros en adición al primer autor: "En los instrumentos de carácter económico queda ubicada la Secretaria de la Contraloría... con facultades de inspección sobre actividades económicas y de responsabilidad de los funcionarios públicos."⁷² Respecto de los de carácter

⁷⁰ Ident. p.12

⁷¹ Op. Cit. p. 12

⁷² Idem. p. 13

social explica: "... la Constitución mexicana fue la primera que los consagró. Así, se encuentran reconocidos los derechos de grupos sociales como son los campesinos y los trabajadores obreros en general (artículo 27 y 123 constitucionales). Los partidos políticos en ese sentido también tienen una regulación constitucional, pues son organismos representativos de la comunidad, por lo tanto en el texto constitucional se establecen sus bases (artículos 41 y 54 constitucionales)."⁷³

Instrumentos de técnica jurídica.

Estos instrumentos son los mismos medios de protección de la Constitución, supremacía y rigidez, identificados por Fix Zamudio como protección jurídica (véase apartado precedente) "... la supremacía constitucional por la cual la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión derivadas de la misma y los tratados celebrados conforme a ella, son la ley suprema de toda la Unión (artículo 133 constitucional); y el procedimiento dificultado de reforma en el cual se requieren las dos terceras partes del voto de los presentes en el Congreso de la Unión y la aprobación mayoritaria de las legislaturas de los Estados (artículo 135 constitucional), salvo los casos señalados en las fracciones I y III. 7 del artículo 73 constitucional."⁷⁴

⁷³ Idem. p. 13

⁷⁴ Corzo Sosa, Op. Cit. p. 13

Características de los controles de constitucionalidad por órgano político y por órgano jurisdiccional.

Nos explica el maestro Burgoa que la historia nos permite descubrir dos sistemas o medios de control por preservación del orden constitucional, uno ejercido por órgano político y otro el realizado por órgano jurisdiccional, siendo atributos del sistema político de control constitucional las siguientes:

"1.- La preservación de la ley fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del estado, o bien se confía a alguno de estos;

2.- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la constitución;

3.- Ante el órgano de control no se ventila procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano peticionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados;

4.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos;

Por el contrario los atributos que peculiarizan al sistema jurisdiccional de tutela de la Constitución son los opuestos a los anteriores, a saber:

1.- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades para impartirlo o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de

supremacía de la ley fundamental;

2.- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad stricto sensu sufre un agravio en su esfera jurídica;

3.- Ante el órgano judicial de control se sustancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quién proviene el acto (lato sensu) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto stricto sensu que se haya atacado por el agraviado;

4.- Las decisiones que en uno u otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto petionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad."⁷⁵

Fix Zamudio deduce un tercer medio de control por órgano judicial, y lo denomina Garantía Judicial de la Constitución: "... constituida por el procedimiento que se sigue ante un tribunal establecido al efecto, y que tiene como función la de declarar, ya sea de oficio, o principalmente a petición de personas u órganos públicos legitimados, cuando una ley o un acto son contrarios a la ley fundamental, y produciendo tal declaración la anulación absoluta de los mismos."⁷⁶

Sobre esta distinción de Fix Zamudio, el maestro Burgoa nos aclara: "De

⁷⁵ Burgoa Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, 1992, p.p. 159-160.

⁷⁶ Fix Zamudio, Op. Cit. p. 63.

esta concepción fácilmente se infiere que este tipo de control constitucional es mixto o híbrido, pues presenta los atributos que caracteriza al político y al jurisdiccional sin implicar un tercer sistema, es decir, claramente distinto y distinguible de estos últimos. Por consiguiente, reafirmamos la idea de que sólo hay dos sistemas nítidamente diferentes para preservar la constitución, o sean, el político y el jurisdiccional en los términos en que los hemos descrito, ya que el judicial de que nos habla tan acusioso tratadista no es sino una mezcla de las características de uno y de otro."⁷⁷

La exposición de las ideas vertidas en el presente capítulo pretende presentar una visión panorámica, sucinta pero precisa de antecedentes y conceptos que habremos de emplear en el desarrollo de las secciones siguientes de este ensayo dedicadas a mostrar las características más relevantes de sistemas de control constitucional establecidos en nuestra Constitución.

⁷⁷ *Ibidem* p. 172.

I.- Las acciones de Inconstitucionalidad contra leyes.

A. Acción prevista por los artículos 103 y 107.

1.- Dos medios del Amparo para controvertir la constitucionalidad de las leyes.

El Doctor Héctor Fix Zamudio identifica dos vías de acción en el Amparo contra Leyes: "..., si examinamos cuidadosamente el estado actual de la legislación y la jurisprudencia, observamos que existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de las leyes. El primero es el que podemos llamar "acción de inconstitucionalidad" y se ejercita en amparo indirecto y el otro que se plantea ante la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, no implica desde el punto de vista estrictamente procesal, el ejercicio de una acción, sino la interposición de un recurso."⁷⁸ En el mismo sentido el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Genaro Góngora Pimentel nos explica: "Existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de las leyes a través del amparo. El primero es el que podemos llamar <<acción de inconstitucionalidad>> y se ejercita en amparo indirecto, ante los juzgados de Distrito y el otro que se plantea en amparo directo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente que se denomina <<recurso de inconstitucionalidad>>."⁷⁹

2. Objeto y procedimiento de la acción de amparo contra leyes.

Resultan sustancialmente distintos los objetos de impugnación en los dos medios de controvertir las disposiciones legislativas, por lo que recurriremos al maestro Fix Zamudio, quien nos explica: "A través de la acción de

⁷⁸ Fix Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo, México, Porrúa, 1964, p. 175.

⁷⁹ Góngora Pimentel, Genaro, Introducción al Juicio de Amparo, México, Porrúa, 1995, p. 29.

inconstitucionalidad, se ataca directamente la ley, en un verdadero proceso en el cual figuran como contrapartes del quejoso nada menos que los órganos supremos del Estado que han intervenido en su formación, como lo son el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, que en su caso la expidieron, el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados que la promulgaron, y los Secretarios de Estado que la refrendaron y ordenaron su publicación."⁸⁰

Por otra parte, el maestro Góngora Pimentel nos dice:

"..., si lo que el quejoso combate es la ley en sí misma, con sus atributos de autonomía y plenitud jurídica, el amparo que se promueva contra ella por estimarla anticonstitucional, no podrá ser directo, en única instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, sino indirecto ante los jueces de Distrito y en revisión ante la Suprema Corte de Justicia, pues... en estos casos las autoridades responsables lo son el Congreso de la Unión que ha expedido la ley, el Presidente de la República junto con el Secretario de Estado que haya proveído su sanción, promulgación y refrendo;..."⁸¹

Este combate a la ley inconstitucional por el gobernado tiene como punto de controversia la inadecuación de la norma a la Constitución, en que se violan las garantías individuales, invadiendo una esfera ajena por parte del poder que emite el acto legislativo, no se haya emitido siguiendo el proceso legislativo o se haya emitido por un órgano no facultado constitucionalmente para ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una resolución que nos

⁸⁰ Fix Zamudio, Op. Cit. p. 177

⁸¹ Op. Cit. p. 29

ilustra al respecto: *"Para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, se necesita no solamente que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente; sino que, además, emane del órgano constitucionalmente facultado para legislar, ya que en nuestro sistema de gobierno se ha adoptado en régimen de separación de poderes; se ha otorgado exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de legislar; está prohibido delegar esa potestad en otros poderes y enfáticamente está prohibida la concesión al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar, salvo casos graves y excepcionales señalados expresamente. En consecuencia, la autoridad formal de una disposición es requisito forzoso para que tenga el carácter de ley."*⁸²

Legitimación procesal en el amparo contra leyes.

No obstante la enorme facultad que representa para los gobernados la posibilidad de impugnar por vía del amparo las leyes que estime inconstitucionales, existe un requisito de legitimación procesal que forzosamente tiene que cubrirse para que proceda el juicio de amparo, el cual consiste en la exigencia establecida en el artículo 4° de la Ley de Amparo, la cual expresa:

" 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..."⁸³, dispositivo relacionado con los artículos 73, fracciones V y VI, aplicadas a contrario sensu.

⁸² Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Época: 5ª.T. CXIX, p. 3278, RUBRO: LEY, CARÁCTER DE LA. Vázquez Negri Rafael. 3 de diciembre de 1953.

⁸³ Ley de Amparo, Ediciones Andrade México, Edición actualizada 1997, p. 317

Este requisito es denominado por el maestro Burgoa como interés jurídico en el amparo: " ... para combatir en amparo una ley , bien sea como auto-aplicativa o como hetero-aplicativa, es decir, a través del acto de autoridad concreto de aplicación, es menester que se lesione cualquier interés jurídico o derecho del gobernado. Por ende cuando no exista lesión, el juicio de amparo contra una ley es improcedente y debe sobreseerse. Si se trata de leyes que no son auto-aplicativas y no se demuestra la existencia del acto de aplicación concreto por el quejoso, no se afecta el interés jurídico de éste, pues sin dicho acto la mencionada ley es inocua. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte al afirmar que <<Si se reclamó la aplicación de una ley y ésta no se demostró, la sola promulgación no afecta los intereses jurídicos del quejoso.>>"⁸⁴

El ministro Góngora Pimentel nos ilustra cuando existe el interés jurídico: "..., con palabras y conceptos clásicos.. El Tribunal Pleno explica en la resolución, con el mayor detalle, el problema planteado, pues agrega: En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado)."⁸⁵

Por su parte Fix Zamudio considera: "... el interés para obrar y la legitimación procesal ...,está íntimamente ligado con el elemento perjuicio jurídico, ...podemos llegar a la conclusión de que tiene interés para impugnar una ley aquél al cual perjudica, o más

⁸⁴ Burgoa, Op. Cit. p. 235.

⁸⁵ Op. Cit. p. 72.

precisamente afecta en su esfera jurídica, lo que puede ocurrir con motivo de su promulgación o bien hasta que se aplica en su perjuicio."⁸⁶

La procedencia y oportunidad

A pesar de la simplicidad de la acción de inconstitucionalidad en amparo, existe una gran cantidad de consideraciones y de criterios de jurisprudencia que deben tenerse en cuenta para no incurrir en las causales de improcedencia y sobreseimiento que establece la ley de amparo y que se han relacionado con la fórmula de Otero y el principio de instancia de parte agraviada en el mencionado juicio constitucional, interpretaciones que han generado las distinciones de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas que tanta incertidumbre jurídica y sobrecarga de procesos han generado, duramente criticadas por el maestro Emilio Rabasa el cual ha hecho notar el inconveniente de hacer distinciones difíciles y especiosas, entre leyes que pueden ser objeto del juicio desde que se promulgan, de aquellas que solo pueden serlo cuando se aplican a casos particulares, expresando que debían seguirse los mismos principios que rigen el amparo contra actos y solo resultaba preciso examinar la "personalidad" del Actor ya que solo es parte agraviada el individuo a quién la ley ofende en un derecho que surge de la Constitución.⁸⁷

Fix Zamudio, tantas veces citado nos ilustra al respecto: "Aquí nos enfrentamos con

⁸⁶ Fix Zamudio, Op. Cit., nota 44, p. 180-181

⁸⁷ Cfr. Rabasa, Emilio El Juicio Constitucional, Orígenes Teoría y Extensión, 5a, México, Porrúa, 1984, p. 240.

el espinoso y complicado problema, aún no resuelto, de las llamadas leyes auto-aplicativas, auto-ejecutivas, con un principio de ejecución, inmediatamente obligatorias, de acción automática, etc., como indistintamente se les ha denominado así como la oportunidad de impugnarlas."⁸⁸, estos problemas de clasificación artificiosa de leyes que pueden impugnarse desde que se publican y leyes que pueden impugnarse hasta que se aplican, resulta difícil de explicar sin remontarnos a los orígenes del criterio, el cual formulado por José María Lozano e Ignacio L. Vallarta, ha trascendido hasta nuestros días, atemperado por la evolución de los criterios jurisprudenciales y las modificaciones a la ley de amparo, el criterio glosado por el maestro Burgoa menciona el artículo 102 de la Constitución mexicana de 1857: *"Quien pretendiera que los tribunales, ... declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial, la inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aun, quien solicitara que se eximiera de obedecerles antes de que se hubiera exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente anticonstitucionales pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquel precepto. No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole la garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta o aplica,*

⁸⁸ Fix Zamudio, Op. Cit. p. 180.

debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio. La ley adquiere una existencia real cuando se aplica a un caso particular; sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene derecho a defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo."⁸⁹

La ley de amparo vigente ha resuelto en forma parcial el problema de la oportunidad procesal para interponer el amparo, en efecto, el artículo 73 fracciones VI y XII de la ley en cita, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte contienen criterios al respecto: *"No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de su promulgación**, en los términos de la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, 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. La simple lectura de la exposición de motivos de las recientes reformas y adiciones a la Ley de Amparo confirman la claridad del texto invocado, al decir que: "La fracción XI del mismo artículo 73, se adiciona con un segundo párrafo, a fin de que no se entienda consentida tácitamente una ley, a pesar de que es impugnabile en amparo desde el momento de su promulgación, y de que éste no se haya interpuesto, sino sólo en el caso de que tampoco se haya hecho valer contra el primer acto de su aplicación con respecto al quejoso, y en consecuencia, si se demuestra que entre el primer acto de aplicación de la ley impugnada y la fecha en que fue presentada la demanda de la quejosa, no habían transcurrido aún los quince días que señala el artículo 21 de la Ley

⁸⁹ Citado por Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo, México, 1992, Porrúa, p. 219.

* Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1986, se modificó la palabra: "promulgación" para quedar en su texto actual: "...de la iniciación de vigencia, ..."

de Amparo, es evidente que la queja estuvo presentada en tiempo."⁹⁰

Sin embargo el pleno de nuestro máximo tribunal, tratándose de una notificación ilegal ha considerado que el término para interponer la demanda comienza a correr a partir de la fecha en que el quejoso conoce por cualquier medio el primer acto de aplicación de la ley, como se puede apreciar del siguiente criterio: "*Cuando se pretende el examen de la inconstitucionalidad de la ley que se reclama en la demanda, basta que el quejoso conozca, por cualquier medio, del primer acto de aplicación de esa ley, para que esté en aptitud de acudir al amparo contra el ordenamiento relativo, aunque estime carente de validez la notificación que se le hizo del primer acto de aplicación de ese ordenamiento, porque tal cuestión sólo podrá ser preponderante en relación con los actos de aplicación de la ley, pero no para el análisis de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un ordenamiento, si este problema no se hace valer por el interesado con la debida oportunidad, de conformidad con lo que dispone la Ley de amparo sobre este aspecto.*"⁹¹

(2) Competencia por materia.

La competencia por territorio la determina la fracción VII del artículo 107 Constitucional: " El amparo 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."⁹²

⁹⁰ RUBRO: LEYES, TERMINO PARA INTERPONER AMPARO CONTRA. Segunda Sala, Fuente : Semanario Judicial de la Federación, Época: 5A Tomo : CXXXI, p. 428.

⁹¹ LEYES, AMPARO CONTRA. TERMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA. COMIENZA A CORRER A PARTIR DE LA FECHA EN QUE EL QUEJOSO CONOCE, POR CUALQUIER MEDIO, DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY. Pleno, SJF, Época: 7A, Vol. 127-132, Parte: Primera, p. 205

⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SISTA, 1995, p.58

La Ley de Amparo detalla esta competencia "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, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, cause perjuicio al quejoso;" (fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo).

También conocen los Jueces de Distrito las demandas interpuestas contra leyes o actos de autoridad federal o de los Estados en los casos de invasión de esferas que previenen las fracciones II y III del art. 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reproducción en el artículo 114 fracción VI de la Ley de Amparo.⁹³

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995 y sus reformas publicadas el 22 de noviembre de 1996, distingue entre Jueces de Distrito de Amparo y Jueces de Distrito en materia civil, penal, administrativa y del trabajo (artículos 48 al 55 del ordenamiento en cita) y aclara que en los casos de que no tengan jurisdicción especial tendrán jurisdicción general (art 48 LOPJF).

Los Jueces de Distrito de Amparo en materia civil conocerán de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo y de los asuntos

⁹³ Ley de Amparo, México, 1997, Andrade p. 360/18

de la competencia de los juzgados de distrito que no estén encomendados a los jueces de amparo penal o a los jueces de distrito en materia administrativa o del trabajo (art. 54 LOPJF).

Los Jueces de Distrito de Amparo en materia penal conocerán de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo (fracción III del artículo 51 LOPJF)

Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo, en este caso la ley no menciona "Jueces de Distrito de Amparo".(art.52 LOPJF).

Los Jueces de Distrito en materia de Trabajo conocerán de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo (art. 55 LOPJF).⁹⁴

(3) Competencia de la Revisión en el Amparo indirecto contra Leyes.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, atribuye al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de este recurso contra sentencias pronunciadas por los jueces de distrito cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de una ley, tratado internacional o

⁹⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, DOF

reglamento, en el caso de que se impugnen leyes por invasión de esferas y cuando se ejercite la facultad de atracción otorgada por la Constitución en los asuntos que por su interés y trascendencia así lo ameriten (fracción VIII del artículo 107 Constitucional, fracción I incisos a) y b) del artículo 84 la Ley de Amparo y artículos 10 fracción I a), b) y c) de la LOPJF).

La competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se surte de la fracción II incisos a) y b) del art. 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: "Corresponde conocer a las salas: II. Del recurso de revisión en amparo contra las 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, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia lo amerite;"⁹⁵

⁹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995, p. 7

(5) Excepción al principio de definitividad y su operación en el amparo contra leyes.

Como punto de partida de esta característica consideremos el dicho del maestro Burgoa sobre el concepto de definitividad y su excepción: "Este principio característico de nuestro medio de control, significa que su procedencia surge cuando se han agotado previamente todos los recursos ordinarios para impugnar el acto agravante. Pues bien, tratándose del juicio de amparo contra leyes, esto es, cuando éstas, en sí mismas consideradas, independientemente de cualquier acto de aplicación posterior son las directamente atacadas por el, no opera el principio de definitividad,..."⁹⁶

El texto de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, nos dice:

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad."⁹⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno, precisamente interpretó el tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo en la forma siguiente:

⁹⁶ Burgoa, Op. Cit. p. 232.

⁹⁷ Ley de Amparo, Compilación Jurídica Mexicana, México, PEMSA, 1997.

*"SEGURO SOCIAL, INCONFORMIDAD ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y JUICIO DE NULIDAD FISCAL. DEBEN AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. Contra el cobro de créditos por el Instituto Mexicano del Seguro Social procede el recurso de inconformidad previsto en el Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, por virtud del cual se pueden modificar, revocar o nulificar, las liquidaciones que los contienen. Por otra parte, conforme al artículo 22, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (23, fracción I, de la actualmente en vigor), en contra de la resolución que dicte el Instituto Mexicano del Seguro Social en el indicado recurso de inconformidad cabe el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Por consiguiente, el juicio de garantías promovido sin que previamente a su interposición se hayan intentado el recurso de inconformidad indicado y, contra lo resuelto en éste, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, resulta improcedente de conformidad con lo previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo y debe ser sobreseído con fundamento en el artículo 74, fracción III, del mismo ordenamiento."*⁹⁸

Resolución que en concepto del tratadista Góngora Pimentel es "técnicamente compleja" en razón de sus consecuencias, comentarios que a continuación transcribimos:

" a) Si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo, y [...] b) La opción entre esos dos caminos debe entenderse en el sentido de que, si el

⁹⁸ Segunda Sala, SJF, 7ª Época, V. 205-216, Parte Tercera, p. 139. Compilación Jurídica Mexicana, Edición electrónica, PEMSA 1996.

interesado escoge el recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado el primer acto de aplicación de la ley y si ese recurso es procedente, opera el principio de definitividad del juicio de amparo y ello implica la obligación del agraviado consistente en agotar, previamente a la interposición de la acción constitucional, los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar los actos lesivos.

[...] Sin embargo, si el interesado va directamente al juicio de amparo para combatir la ley, que es la otra posibilidad que otorga el tercer párrafo que se comenta, entonces no rige por modo absoluto el principio de definitividad.

[...] En otras palabras, si el acto reclamado lo constituye una ley en sí misma considerada y el agraviado no opta por un recurso o medio de defensa legal, sino por el juicio de amparo, ello implica que no sólo no está constreñido a agotar ningún recurso o medio de defensa legal, que establezca la ley del acto para atacar cualquier acto de autoridad en que se aplique, sino ningún otro conducto ordinario de impugnación, pudiendo ocurrir perfecta y directamente al amparo.⁹⁹

(6) El alcance y efectos de la sentencia de Amparo indirecto contra leyes.

En el supuesto de que la acción de inconstitucionalidad por vía del amparo obtenga sentencia favorable, esta tiene alcances muy limitados a consecuencia principalmente del principio de relatividad de las sentencias o fórmula de Otero que se expresa en el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 Constitucional, y que dada su relevancia transcribimos a continuación: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a

⁹⁹ Góngora Pimentel, Genaro, Op. Cit. p.p. 50-59.

ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general de la ley o acto que la motivare."¹⁰⁰

De la interpretación de este precepto constitucional por el poder judicial se derivan diferentes vertientes del alcance de las sentencias:

a) Amparo concedido contra vicios inconstitucionales de carácter formal.

"... (ausencia de facultades en el órgano estatal responsable para expedirla, falta de promulgación o de refrendo del acto promulgatorio, etc.) y si con posterioridad se expide una ley nueva en la que se purguen tales vicios, aunque tenga el mismo contenido dispositivo que la anterior, se puede aplicar dicha ley nueva al quejoso, sin que esta aplicación traduzca incumplimiento"¹⁰¹

b) Amparo concedido cuando el acto reclamado consiste en una norma general y abstracta, como es una ley.

Como se aprecia de la transcripción de la fracción II del artículo 107 y de su reformulación en el artículo 76 de la ley reglamentaria del juicio de garantías:

"Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivaré."¹⁰²

En palabras de Góngora Pimentel: "Es indispensable advertir que el artículo 107

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SISTA, p. 56.

¹⁰¹ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, México, Porrúa 1992 p. 565 y 566.

¹⁰² Ley de Amparo. Compilación Jurídica Mexicana, edición electrónica PEMSA, 1997

constitucional , fracción II, .. establece lo que se ha denominado la 'relatividad de la cosa juzgada' en el juicio de garantías, determinando tanto los límites subjetivos como los objetivos de la eficacia que corresponde a la sentencia de amparo... La limitación de la eficacia del fallo constitucional no es sólo de carácter 'subjetivo', en cuanto que tal fallo únicamente protege a aquellos individuos o personas colectivas que solicitaron y obtuvieron el amparo de la justicia federal, sino que también existe una limitación 'objetiva'. La ley prohíbe que se haga una 'declaración general', y esto, no sólo cuando el acto reclamado es de índole concreta (un acto en aplicación o en ejecución de un reglamento), sino que también prohíbe tal 'declaración general', cuando el acto reclamado consiste en una norma general y abstracta, como es una ley. ... Cuando se ha solicitado el amparo contra un acto de aplicación de determinada ley, y también contra esa determinada ley considerándola en sí misma, no podría sostenerse que la sentencia protege contra cualquier futura ley que sea de contenido similar a la ley reclamada, dado que la sentencia debe ajustarse al imperativo constitucional de que el fallo tiene que limitarse rigurosamente al caso especial sobre el que versa la demanda, y resultaría ilógico suponer que la sentencia, que concedió el amparo contra determinada ley, también protege al promovente contra actos en aplicación de otra ley, aunque ésta pudiera contener normas similares a la ley abrogada o derogada. ... Luego entonces, si se concede a un quejoso el amparo contra una ley, pretender que el agraviado está protegido por virtud de la sentencia constitucional, contra cualquier acto en aplicación de futuras leyes, que sean sustancialmente idénticas a aquéllas contra la que se concedió el amparo, sin duda alguna que no es reducirse al caso especial, ni es tampoco obedecer la prohibición de que no se haga una declaración general."¹⁰³

¹⁰³ Góngora Pimentel, Op. Cit. p. 61 y 62.

Esta argumentación la pronuncia el distinguido ministro y tratadista en relación a diversas ejecutorias de la segunda sala (cuando las salas conocían de los amparos en revisión en contra de las leyes consideradas contrarias a la Constitución) en las que se llegó a sustentar la tesis de que la sentencia de amparo resulta desobedecida "si se expide una ley nueva, substancialmente igual a la derogada por virtud del amparo" y sobre la cual el maestro Burgoa opina en el mismo sentido en su obra: " ...si el amparo se concedió por vicios inconstitucionales de caracter material de una ley, ninguna autoridad puede aplicar al quejoso un ordenamiento formalmente nuevo o distinto en cuyos dispositivos se impliquen los mismos vicios, so pena de incurrir en incumplimiento del fallo respectivo."¹⁰⁴

Es útil considerar la ejecutoria siguiente la cual contiene las ideas expuestas al respecto: "LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUBSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO.- De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de amparo, por cuya virtud el efecto protector de aquéllas únicamente alcanza al texto legal que fue materia de análisis en el juicio, no así a sus reformas ni a una ley posterior que reproduzca su contenido, debe estimarse procedente el juicio de garantías que se intente en contra de la reforma de una ley ya declarada inconstitucional respecto del quejoso, cualesquiera que sean sus similitudes o diferencias esenciales o accidentales con el texto anterior, pues además de que se trata de actos legislativos diversos, en cuanto constituyen distintas manifestaciones

¹⁰⁴ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, México Porrúa , 1983, p.p. 565-566

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

*Incidente de inejecución 142/94.- Porcelanite, S. A. de C. V.-10 de septiembre de 1996.- Unanimidad de diez votos.- Los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo manifestaron su inconformidad con el criterio contenido en la tesis.- Ausente: Juan N. Silva Meza.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.*¹⁰⁵

Como se aprecia de la tramitación y la interpretación de los efectos de las sentencias, la acción de inconstitucionalidad en el amparo presenta una complicación notable que dificulta en alto grado la defensa de los particulares frente a las autoridades responsables del proceso legislativo.

3.- Materia, objeto y procedimiento del Recurso de Inconstitucionalidad.

El llamado Recurso de inconstitucionalidad ha sido objeto de discusiones sobre

¹⁰⁵ SJF y su Gaceta, Pleno Época: 9A, Noviembre 1996, Tomo: IV, Clave: P.CXXXIX/96, p. 92, consultado en la Compilación Jurídica Mexicana, México, PEMSA 1997.

su naturaleza procesal, el Doctor Fix Zamudio, opina distinguiendo de la acción de inconstitucionalidad: "Por el contrario, el amparo directo, desde el punto de vista procesal constituye un recurso ya que no enjuicia directamente a la ley, sino que revisa la legalidad y constitucionalidad de una resolución judicial, ..., la contraparte del afectado no esta constituida por las autoridades que intervinieron en el procedimiento formativo de la ley, sino el juez común que en concepto del quejoso, aplicó una disposición anticonstitucional. No se va a enjuiciar al legislador, sino que se va a revisar la sentencia del juez, el cual, no obstante la obligación que le impone el artículo 133 de la Ley Suprema, ha aplicado un precepto contrario a dicha Ley Fundamental. Se trata, pues, de un control de constitucionalidad de las leyes, por vía de excepción. Y finalmente, corresponde en estos casos a las Salas y no al Tribunal en Pleno, como atinadamente lo han resuelto recientemente las Salas Civil y del Trabajo, al avocarse al conocimiento de esta clase de negocios."¹⁰⁶

Por su parte el maestro Góngora Pimentel expone: "En el amparo directo , no se enjuicia directamente a la ley, sino se revisa la legalidad o ilegalidad de una resolución judicial o jurisdiccional ..."¹⁰⁷

Competencia en el Amparo Directo.

Regulado por la fracción V del artículo 107 constitucional la cual establece en su párrafo introductorio: "Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: ...V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la

¹⁰⁶ Fix Zamudio, El Juicio de Amparo. p. 179.

¹⁰⁷ Góngora Pimentel, Introducción, p. 28 y 29

sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes: ..."

Del texto transcrito tenemos que toda controversia que tenga por objeto impugnar la aplicación de una ley en una **sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio** será en general competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito que correspondan según la distribución establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los supuestos de los incisos a) En materia penal; b) En materia administrativa; c) En materia civil; d) En materia laboral y conforme a los requisitos que cada fracción establece según la materia y que reúne en su caso algunos elementos comunes (en materia penal no hay laudos) podrán impugnarse resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales judiciales o administrativos, ya sean estos federales, del orden común o del fuero militar. Esta vía del amparo ha sido objeto de resolución por el pleno de nuestro supremo tribunal, misma que transcribimos a continuación:

"RUBRO: LEYES INCONSTITUCIONALES, AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS FUNDADAS EN. Cuando la ley no contenga un principio de ejecución, esto es, cuando no entrañe violación de garantías por su sola expedición, tocará examinar la inconstitucionalidad de ella al órgano jurisdiccional de amparo a quien corresponda conocer del juicio en que se combate como violatorio de garantías el acto de la autoridad que haya hecho aplicación de esa ley, o sea, que cuando se reclame en juicio de amparo

directo una sentencia definitiva sobre el fundamento de que ella se apoya en una ley inconstitucional, la Suprema Corte de Justicia o el tribunal colegiado de circuito, en su caso, estarán facultados para examinar la constitucionalidad de esa ley, ya que, de otro modo, esos órganos jurisdiccionales no podrían decidir si la sentencia que se combate realmente entraña violación de garantías en cuanto en ella se hizo aplicación de una ley tildada de inconstitucional. Si bien es cierto que el amparo contra la ley en sí misma, como acto de Poder Legislativo, sólo puede hacerse valer por la vía de amparo indirecto ante juez de Distrito, mas no en amparo directo que se limita a la impugnación de sentencias definitivas o laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, también lo es que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden calificar la constitucionalidad de una ley, mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia o laudo reclamados, como actos de aplicación, y a la autoridad judicial o laboral que los pronunció."¹⁰⁸

En el mismo sentido el pleno de nuestro tribunal constitucional se ha pronunciado en el caso de aplicación de leyes que se presume invaden esferas:

"RUBRO: INVASIÓN DE ESFERAS DE LA AUTORIDAD LOCAL A LA FEDERAL EN SENTENCIA DEFINITIVA. CRITERIO PERA DETERMINAR LA COMPETENCIA, CUANDO SE ALEGA EN AMPARO CONTRA LEYES. Los razonamientos contenidos en la tesis de jurisprudencia titulada: "LEYES INCONSTITUCIONALES, AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS FUNDADAS EN. NO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO A UN JUEZ DE DISTRITO", publicada en el Volumen 72, Primera Parte, pág. 42, tesis 82, pág. 166, de este volumen, son exactamente aplicables a los casos en que se alega invasión de esferas de la

¹⁰⁸ Pleno, SJF, Época: 7ª, Vol.: 163-168, Parte: Primera, p. 111.

autoridad local a la federal en la sentencia definitiva, que es el criterio para determinar la competencia de la autoridad revisora, y si se trata de amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito y no ante los jueces de Distrito. En el caso en el que se combate la sentencia definitiva pronunciada por un Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Fiscal de un Estado cuyas sentencias tengan fuerza definitiva, tanto porque se estima aplicada una ley inconstitucional, como porque en la misma sentencia se invade la esfera de las autoridades federales, el amparo debe tramitarse ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, según la competencia prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por impugnarse una sentencia definitiva. Realmente no se trata de un amparo por invasión de esferas que deba tramitarse ante los jueces de Distrito, y se presume que la invasión de esferas que se estima se ha realizado en la segunda instancia, debe ser examinada como un concepto de violación por el Tribunal revisor, independientemente de cuál sea el contenido de los conceptos de violación."¹⁰⁹

Autoridades responsables en el amparo directo contra leyes.

En el amparo directo en el que se impugne como inconstitucional una ley o tratado internacional o reglamento, se alegue invasión de esferas o se invoque la interpretación de un precepto de la constitución, las autoridades que deben señalarse como responsables requeridas por el artículo 166 de la Ley de Amparo, son la autoridad emisora del acto, sin que se llame a juicio a las autoridades expedidoras de la ley, como se aprecia de la resolución del pleno de

¹⁰⁹: Pleno, Apéndice 1985, Parte: I, Sección: AMP LEYES FED, Tesis: 61, p. 129.

la Suprema Corte de Justicia que se transcribe a continuación y en la cual además se confirma la incompetencia de los jueces de Distrito para conocer de estas controversias:

*"RUBRO: LEYES INCONSTITUCIONALES, AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS FUNDADAS EN. NO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO A UN JUEZ DE DISTRITO. El amparo contra sentencia definitiva en el que se aduzcan razones de inconstitucionalidad de la ley, puede promoverse como amparo directo ante un Tribunal Colegiado, según el régimen de competencia establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por ello, si un juez de Distrito conoce del asunto, respecto de la cuestión de inconstitucionalidad de ley la sentencia relativa debe declararse insubsistente y remitirse los autos al Tribunal Colegiado respectivo, para que examine las cuestiones jurídicas planteadas en los conceptos de violación, sin que sea necesario llamar a juicio a las autoridades expedidoras de la ley cuya constitucionalidad se controvierte, toda vez que en materia de amparo directo puede realizarse el estudio de este tipo de problemas mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia reclamada, como acto de aplicación de la ley por la autoridad responsable en el juicio de amparo directo; sin perjuicio de que, en los términos del artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, en su oportunidad, este Alto Tribunal conozca del recurso de revisión que se llegare a interponer."*¹¹⁰

El objeto genérico del amparo directo.

En el amparo directo solo se permite impugnar una clase determinada de actos de autoridad, en cuanto a los órganos que los emiten deben provenir de

¹¹⁰ Pleno, SJF, 7ª Época, Vol.: 72, 1ª Parte, Secc. Jurisp., p. 48 Precedentes: Vol. 67, p. 63. Amp. en rev. 5251/71. Jesús Piñón Andrade y otro. *2 de julio de 1974. Mayoría de 16 votos.

tribunales judiciales administrativos y del trabajo y en cuanto a su materia ser resoluciones que pongan fin al juicio o sentencias definitivas o laudos, así como violaciones de procedimiento.

Tanto el constituyente como el legislador han formulado de manera poco clara la controversia a resolver en los juicios de amparo directo en especial tratándose de aplicación de leyes, tratados internacionales y reglamentos impugnados por inconstitucionales, porque el quejoso así lo conceptuó o exista jurisprudencia del poder judicial que así lo haya resuelto.

De la lectura de la fracción V del artículo 107 constitucional, regulado por los incisos a), b), c) y d) de este precepto, el cual enumera como punto de controversia, en materia penal: "*... resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares.*"; en materia administrativa: "*...sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.*"; en materia civil: "*..., cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.*"; y en materia laboral: "*..., cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.*" La impugnación en amparo directo de inconstitucionalidad de leyes se infiere de la fracción IX del precepto constitucional en cita: "*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, ..."

Estas disposiciones constitucionales recogidas en los artículos 44 y 46 de la ley de amparo establecen que el amparo directo se promoverá contra violaciones durante el procedimiento o de la sentencia definitiva o laudo o resoluciones que pongan fin al juicio y el carácter de éstas: *"...para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."*

Los mencionados artículos 44, 46 junto con el 158 de la ley de amparo nos definen dos clases de violaciones que son materia del amparo directo referidas en forma genérica a sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, siendo estos dos supuestos: *"... ya sea que la violación se cometa en ellos..."* , es decir al formular las sentencias y resoluciones o bien cuando: *" ..., cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo..."*, La mención en la ley de amparo de sentencias combatidas por aplicación de leyes inconstitucionales vuelve a ser implícita al expresar en el tercer párrafo del artículo 158 de la Ley de Amparo:

"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 pongan fin al juicio."

En similar forma implícita vuelve a expresarse en el artículo 88 de la ley reglamentaria del juicio constitucional: *"El recurso de revisión se interpondrá por escrito, en el cual el recurrente expresará los agravios que le cause la resolución o sentencia impugnada."*

Si el recurso 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."

En cuanto a la forma de plantear la impugnación en el supuesto de aplicación de leyes inconstitucionales el artículo 166 de la Ley de Amparo nos ordena:

"La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

IV.- ... 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;..."

De modo que no puede expresarse como acto reclamado, sino como conceptos de violación, y aún más, ordena al tribunal resolver la calificación de estas cuestiones no en los resolutivos sino en los considerandos de la sentencia.

Alcance de las sentencias de amparo directo cuando se impugnan actos de aplicación de leyes.

Por lo que se refiere al limitado alcance de las sentencias de amparo directo, es oportuno considerar la siguiente tesis, de la cual se transcribe un extracto, y que trata de manera especial los alcances de estas sentencias:

" RUBRO: RECURSO DE REVISIÓN, EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. DEBE DESECHARSE POR IMPROCEDENTE CUANDO LA PARTE QUEJOSA OBTUVO SENTENCIA FAVORABLE EN ESA VÍA.
Texto: Conforme a lo establecido por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión procede, entre otros supuestos, contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley. Ahora bien, la finalidad del recurso de revisión que se interpone contra la sentencia dictada en un juicio de amparo directo es resolver cuestiones estrictamente constitucionales relacionadas con la ley, tratado internacional o reglamento impugnado, respecto de los que el Tribunal Colegiado se haya pronunciado, pero con efectos limitados a la sentencia reclamada, como acto de aplicación de la ley por la autoridad responsable en el juicio de amparo directo. En esas condiciones, si en el juicio mencionado se otorgó la protección constitucional por los vicios propios contenidos en la sentencia definitiva, es obvio que en nada beneficiaría a la quejosa la declaración de inconstitucionalidad de la ley que se plantea en el capítulo de conceptos de violación de la demanda de garantías, porque ya no puede ganar más de lo que ya ganó. Lo anterior es así, en atención a que diferencia de los juicios de amparo indirectos, en los que una ley es declarada inconstitucional, su efecto se traduce en que no puede volverse aplicar al peticionario de amparo hasta que esa disposición u ordenamiento legal sea derogado o abrogado. En cambio en los juicios de amparo directos la declaración de inconstitucionalidad de la ley controvertida, sólo traerá como consecuencia que la sentencia que se funda en la misma sea declarada inconstitucional, por lo que no tendrá más trascendencia la cuestión de la ley en la esfera

*jurídica del quejoso. En consecuencia, debe desecharse por improcedente el recurso de revisión que se interponga en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo cuando el recurrente haya sido favorecido por la sentencia sujeta a revisión. Precedentes: Amparo directo en revisión 115/95. C.C. y G., S.A. de C.V. 23 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero. Secretario: Miguel Ángel Cruz Hernández." El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de agosto en curso, por unanimidad de diez votos determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco."*¹¹¹

Otra opinión que nos ilustra sobre la diferencia entre el alcance de las sentencias de amparo directo con el indirecto es expuesto en el extracto de la siguiente tesis relacionada:

" Rubro: LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUBSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO.- *La Constitución y la Ley de Amparo aceptan la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de una ley también en el juicio de amparo directo, siendo relevante que el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento, establece: (se transcribe). El significado de esta última parte es que la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado no contendrá en sus resolutivos declaración sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas legales aplicadas al quejoso en la resolución definitiva reclamada, sino que dependiendo de la consideración que haga respecto de si vulneran o no el orden constitucional. concederá o negará el amparo sólo contra dicha resolución. Es importante la distinción entre las sentencias dictadas por Juez de Distrito en materia de amparo contra leyes y los fallos pronunciados por Tribunal Colegiado donde se aducen conceptos contra la ley aplicada en la resolución impugnada, porque como se advierte, en el primer caso debe señalarse la ley reclamada*

¹¹¹ Pleno, S.J.F. y su Gaceta, Época 9a, T. II, Agosto de 1995, Tesis: P. LII/95. p. 75.

y las autoridades responsables de su expedición y promulgación, mientras que en el segundo, no se reclama la ley ni, en consecuencia, se llaman a juicio a las autoridades responsables de su expedición y promulgación, lo que conduce, lógicamente, a precisar que cada uno de estos fallos tiene alcances y efectos distintos. La pauta para determinar esos alcances y efectos de las sentencias de amparo está consignada en los artículos 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la ley reglamentaria, que establecen: (se transcriben). Pues bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 158, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, ese 'caso especial' sobre el que versa la queja o demanda en el juicio de amparo directo, implica que el pronunciamiento sólo tiene efectos sobre la sentencia, laudo o resolución definitiva que se reclame, de tal suerte que aunque se alegue que es inconstitucional la ley, tratado o reglamento aplicados y el Tribunal Colegiado considere fundados los conceptos de violación, el único efecto de la protección otorgada es nulificar el acto de aplicación precisamente por estar apoyado en normas que se consideraron contrarias al orden constitucional. Si el único efecto de los fallos dictados en amparo directo es la anulación de la sentencia, laudo o resolución reclamados, porque el Tribunal Colegiado carece de competencia para declarar la inconstitucionalidad de una ley, ha de considerarse que cuando el quejoso es sujeto nuevamente de otro acto en el que se le aplique la misma ley considerada contraria al orden constitucional en ocasión anterior, tiene que acudir a solicitar otro amparo en contra del nuevo acto de aplicación, porque si bien es cierto que en el primer juicio se le protegió contra una resolución similar por estimarse inconstitucional su fundamento jurídico, igualmente cierto es que esa protección no comprendía la ley, sino exclusivamente el acto de aplicación. En cambio, en el juicio de amparo indirecto contra leyes, si no aparecen motivos de sobreseimiento, la sentencia de amparo afecta a la ley enjuiciada, siendo determinante de sus efectos y alcances la restricción establecida por los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la ley reglamentaria, ya transcritos, acerca de que el fallo sólo se ocupará, si procediere, de amparar y proteger a las personas que lo hubieren solicitado, 'sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare', limitación de vital importancia que se ajusta a la llamada fórmula Otero o principio de

relatividad de las sentencias de garantías, al reducir la concesión del amparo sólo al quejoso, sin que la declaración de inconstitucionalidad beneficie a todo el universo de gobernados. Así pues, los preceptos en consulta permiten que el Juez de Distrito haga pronunciamiento sobre la ley misma, siempre que el amparo se limite al quejoso, que en esto reside el acatamiento al principio de relatividad tratándose del amparo contra leyes; lo único que no puede hacer el juzgador es una declaración general de nulidad de la ley, porque ello implicaría su derogación o abrogación. El efecto inmediato de la sentencia protectora contra una ley es nulificar su eficacia jurídica en relación con el quejoso, pues si mediante el examen de los conceptos de violación el órgano de control constitucional la consideró conculcatoria de sus garantías constitucionales resolviendo protegerlo y ampararlo, tal resolución es determinante para que deje de tener validez jurídica y vigencia para él, sin que ello quiera decir que la ley pierda sus características de generalidad y obligatoriedad, pues continúa siendo de observancia obligatoria para todos aquellos gobernados que estén colocados en la hipótesis normativa y que no gocen de la Protección Constitucional. Por vía de consecuencia, si el quejoso solicitó y obtuvo el amparo con motivo del primer acto de aplicación, al estar fundado en ley inconstitucional, ese acto de aplicación adolece del mismo vicio, y ninguna autoridad puede volverle a aplicar la ley que ya se juzgó, dado que las relaciones entre el quejoso y la ley se rigen por la sentencia protectora. En efecto, no sólo las autoridades responsables están obligadas a cumplir las ejecutorias de amparo, sino cualquiera otro que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo, tal como lo establece la jurisprudencia 137 (Octava Parte, compilación de 1985), que establece: 'EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.- Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 10 de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir

la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.' Como datos confirmatorios de que el fallo protector nulifica la ley reclamada en relación con el quejoso y no sólo el acto concreto de aplicación, se toman en cuenta aquellos casos en que se pide amparo contra leyes autoaplicativas, o bien contra leyes heteroaplicativas cuando el primer acto de aplicación proviene de un particular, o cuando es el propio quejoso quien se aplica la ley, hipótesis que teniendo como característica común la inexistencia del acto concreto de autoridad, no impiden el ejercicio de la acción constitucional contra la ley y demuestran que el efecto de la sentencia protectora es nulificar la eficacia misma del ordenamiento reclamado; de no ser así, el otorgamiento del amparo sería vano por no haber acto concreto de autoridad. Como consecuencia de lo asentado, se sigue que cuando el fallo es desfavorable en contra de la ley reclamada, las autoridades pueden aplicarla y el quejoso queda obligado a obedecerla; por ello, una vez que el juicio de garantías se ha promovido contra la ley y se ha obtenido pronunciamiento al respecto, sea que se conceda o se niegue la protección solicitada en sentencia ejecutoria, el quejoso no puede volver a reclamar la inconstitucionalidad de la ley, en razón de que ya fue materia de otro juicio de amparo convirtiéndose en cosa juzgada. Por tanto, cuando el quejoso obtiene sentencia favorable contra la ley, los ulteriores actos de aplicación no le dan acción para reclamar su inconstitucionalidad, porque siendo el efecto inmediato del fallo protector nulificar su eficacia en relación con el quejoso, sus alcances serán anular todo acto de aplicación que con base en la misma norma se llegue a concretar; y cuando la sentencia niegue el amparo, los ulteriores actos de autoridad sólo pueden ser reclamados en juicio de garantías por

vicios propios de ilegalidad, pero no dan motivo a impugnar nuevamente la ley."¹¹²

Los conceptos contenidos en las disposiciones relativas a la revisión nos muestran otros aspectos del alcance de estas sentencias:

"ARTICULO 83.- *Procede el recurso de REVISIÓN:*

... V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales 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, cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución."

El sentido del último supuesto ha sido formulado por el Supremo Tribunal en la tesis que se transcribe a continuación:

"SENTENCIAS PRONUNCIADAS EN AMPARO DIRECTO, HIPÓTESIS EN QUE DICHAS RESOLUCIONES, PUEDEN SER IMPUGNADAS A TRAVÉS DEL RECURSO DE REVISIÓN.- Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, prevén la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna. Ahora bien, para que pueda estimarse válidamente que en un fallo dictado en un juicio de amparo directo existe una interpretación directa de un precepto constitucional, es menester que alguna o algunas de

¹¹² Pleno, SJF y su Gaceta, Época 9a, T. IV, Noviembre de 1996. Tesis: P. CXXXIX/96, p. 92. (El subrayado es nuestro)

las consideraciones de la sentencia correspondiente se encaminen a desentrañar el sentido de una disposición de la Constitución Federal mediante un análisis gramatical, histórico, lógico, sistemático o jurídico. Por tanto, si un Tribunal Colegiado de Circuito en una resolución de amparo directo desestimó un concepto de violación en el que se alegó que el acto de autoridad combatido transgredió un precepto constitucional, por advertir que no se dio tal conculcación, es inconcuso que ese sólo hecho no trae como consecuencia que dicha resolución admita en su contra recursos de revisión, dado que dicha determinación no hizo interpretación alguna de texto constitucional." ¹¹³

La materia del recurso se limita, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. Es notable la disposición que sanciona la interposición de la revisión para combatir una demanda sin que haya en ella decisiones sobre constitucionalidad de una ley o de un precepto de la Constitución:

"ARTICULO 90.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, calificará la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo.

[...]Siempre que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en sus respectivos casos, el Pleno, o la Sala correspondiente, desechen el recurso de revisión interpuesto contra sentencias pronunciadas por Tribunales Colegiados de Circuito, por no contener dichas sentencias decisión sobre la constitucionalidad de una ley o no establecer la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, impondrán, sin perjuicio de las sanciones

¹¹³ Tesis publicada en el Informe de labores correspondiente al año de 1989, 2º Parte, página 54 (El subrayado es del suscrito)

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."¹¹⁴

Dispositivo que resulta inconsistente en el caso de excepción descrito en la siguiente tesis, en la cual existen situaciones en que se produce tal hipótesis por omisión del Tribunal Colegiado de Circuito:

"Rubro: REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE INCLUSO CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITA, CON VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, O POR ALGUNA RAZÓN JURÍDICA, REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA EN LA DEMANDA.

El artículo 10, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, que entró en vigor al día siguiente, establece la procedibilidad del recurso de revisión contra sentencias dictadas en amparo directo, cuando se haya planteado en la demanda de garantías, la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal, de un tratado internacional, o bien la interpretación directa de un precepto constitucional y en la sentencia recurrida se haya omitido decidir acerca de dichas cuestiones. Ahora bien, debe considerarse que se está en la última hipótesis de procedibilidad del recurso, que contempla dicho numeral, cuando con violación al principio de congruencia (error, descuido u olvido), el Tribunal Colegiado al emitir su sentencia haya desatendido los planteamientos de constitucionalidad que fueron propuestos en la demanda de garantías; y también, en el caso de que se hayan declarado inoperantes, insuficientes o inatendibles dichos planteamientos. En efecto, la hipótesis que contempla la última parte de la fracción III del artículo 10, debe entenderse en el sentido de que la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, está referida a las cuestiones constitucionales reclamadas en la demanda de garantías, propiamente en los conceptos de violación, y tomando en cuenta que la omisión en el estudio respectivo puede ocasionar a la parte quejosa un agravio no reparable en la instancia de revisión, se dejaría a la quejosa en estado de indefensión, pues

¹¹⁴ Ley de Amparo, Andrade, p.360/3.

en el primer caso no existiría la posibilidad de que en el recurso de revisión se analizara el planteamiento de constitucionalidad y, en el segundo, tampoco habría la posibilidad de examinar si fue correcto o no el argumento jurídico que impidió el estudio de constitucionalidad propuesto. Por las anteriores razones, debe estimarse que en los casos mencionados se actualiza la hipótesis establecida en la parte final del artículo 10, fracción III, del referido cuerpo legal, porque se omite el análisis de las cuestiones de constitucionalidad propuestas en la demanda de garantías.' Recurso de reclamación en el amparo directo en revisión 1522/94.- Julia María Ishiwara de Aguirre .-13 de noviembre de 1995.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: Adriana Escorza Carranza."¹¹⁵

II. B. Acciones previstas por el artículo 105.

En este apartado solo abordaremos en forma sucinta las acciones contenidas en las fracciones I y III, en virtud de que las que se refieren a la fracción II forman la parte medular de este trabajo, tema que se expondrá en forma extensa en los capítulos III y IV de este ensayo, así como los temas referentes a la conexidad con acciones de inconstitucionalidad, improcedencia, incidentes y recursos que serán tratados en forma completa en los capítulos señalados.

Controversias Constitucionales

La fracción I del artículo 105 Constitucional se refiere a las "Controversias Constitucionales", figura jurídica que tiene un origen tan remoto como el Estado Federal mexicano, el cual encontramos expuesto en el comentario que motivó este artículo constitucional en la edición de la Constitución comentada del

¹¹⁵ SJF y su Gaceta, Pleno, época:9a, Enero 1996, Tomo III, Clave : P. CXXXII/95, p. 5.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, del cual transcribimos un extracto con el fin de mostrar el desarrollo de esta institución: "Desde la Constitución de 1824 en el capítulo de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, le fue otorgada, entre otras, la siguiente: 'Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación' (artículo 137 fracción I) . Esta atribución legal se reprodujo tanto en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 como en el Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, de fecha 23 de noviembre de 1855, que son facultades de la citada Corte Suprema: 'conocer de las demandas judiciales que un Departamento intente contra otro' (artículo 118 fracción V), y en el segundo: 'conocer las dificultades que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia.' (artículo 98)."¹¹⁶

Refiriéndose a la redacción final en la Constitución de 1857, en la misma obra se señala: "La redacción final respecto a los conflictos interestatales quedó en los siguientes términos: 'Corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento desde la primera instancia de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquéllas en que la Unión fuera parte' (artículo 98 de la Constitución de 1857). Esta redacción no sufrió modificación alguna durante la vigencia de dicha carta constitucional, siendo hasta el año de 1916, en ocasión del proyecto de don Venustiano Carranza, que en el grupo de atribuciones que consideró correspondían a la Suprema Corte de Justicia, propuso en relación con las controversias que pudieran surgir entre dos o más estados o entre los

¹¹⁶ I.I.J.. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, UNAM, 1985, p 248.

poderes de un mismo estado, cuando éstas provinieran con motivo de sus funciones o se refiriesen a la constitucionalidad de sus actos, que fuese el Poder Judicial Federal quien las examinase y dictara la resolución procedente, siempre en última instancia; agregándose también que a dicho poder competiría conocer de los conflictos entre la federación con uno o más estados y de todos aquellos en que la Federación fuera parte (artículo 104 del proyecto).¹¹⁷

El debate presentado en el constituyente de Querétaro al pretender que la Suprema Corte conociera de cuestiones de constitucionalidad por motivos políticos que surgieran en una entidad federativa provocó que se redactara la limitación de esta facultad " ...se debió que al texto presentado se le agregara la palabra sólo, suprimiéndose la conjunción copulativa "o" para dar precisión a los únicos casos en que la Suprema Corte puede tener intervención tratándose de los poderes de los estados, si el conflicto versa sobre la constitucionalidad de sus actos. Respecto de los conflictos que surjan entre la Federación y uno o más estados, puede apreciarse que el texto del proyecto es el que actualmente * ostenta el artículo 105, excepción hecha de la frase final, en los casos que establezca la ley, que se adicionó por decreto legislativo de fecha 25 de octubre de 1967 fecha en que quedó igualmente reformada la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la cual se ha dejado establecido que nuestro más alto tribunal debe conocer de las controversias en las que la Federación fuera parte, cuando a juicio del pleno los asuntos a dirimir se consideren de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo en estos casos el parecer del procurador general de la República (artículo 4° fracción IV de

¹¹⁷ Ibidem. p. 248.

* Se refiere al año 1985.

dicha ley orgánica)."¹¹⁸

El 6 de diciembre de 1994 se recibió en el Senado la iniciativa del ejecutivo para una serie de reformas a la Constitución Federal, en su exposición de motivos se explicaron ampliamente los objetivos de fondo, de los cuales tomamos algunos fragmentos que esclarecen su naturaleza:

" La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federales o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permee la vida nacional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración, los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad de dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseño en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el juicio de amparo,... De igual modo conservar íntegramente la fórmula de Otero, ... Hoy se propone que adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la

¹¹⁸ Ident. p. 249.

Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público."¹¹⁹

Objeto de las Controversias Constitucionales.

En las reformas a la Constitución que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 no se expresa en que consisten estas acciones, por lo que es necesario desentrañar cual es la materia de éstas, el maestro Juventino V. Castro nos explica el objeto de las reformas citadas en los casos de excepción que prevé el propio artículo 105 en su fracción I: *"A lo sumo, - y en su penúltimo párrafo-, para referirse a algunas de las especiales controversias que menciona[...] a aquellos litigios (los de excepción) que versen sobre una controversia que se refiera a disposiciones generales de los Estados o de los Municipios, que impugne la Federación; o bien disposiciones de los Municipios que fueren impugnadas por los Estados; o bien finalmente, a aquéllas que hacen referencia a casos referidos en los incisos c), h) y k) de la propia fracción, pero finalmente no refiere la naturaleza de la controversia, sino de ciertos órganos que la plantean. Como se ve, ninguna luz arroja la nueva redacción de la fracción I del artículo 105 constitucional, respecto al contenido de esas llamadas controversias constitucionales."*¹²⁰

Sin embargo el retornar nuevamente a la exposición de motivos nos permite descubrir el objeto de estas acciones en toda su extensión, el cual desafortunadamente no se expresó con esa claridad en el texto constitucional:

¹¹⁹ Senado de la República, Diario de los Debates, N° 11, 6 de diciembre de 1994, p.p. 18-19.

¹²⁰ Castro, Juventino V, El artículo 105 Constitucional, México, Facultad de Derecho UNAM, p. 93.

"El artículo 105 original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la Constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del Artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un nuevo federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del Artículo 105, a fin de prever en su fracción I las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo Estado...., cuando ... estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.¹²¹

Del texto transcrito tenemos que las controversias constitucionales son conflictos entre los sujetos de Derecho Público previstos en los diez incisos de la fracción

¹²¹ Senado de la República, Op. Cit., p. 19.

I del artículo 105 de la Constitución Federal, que permiten plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna de las partes reconocidas por la Constitución estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, con excepción de los que sean materia electoral, con la pretensión de que el tribunal de constitucionalidad pronuncie una sentencia por la cual decrete la anulación del acto o disposición general que puede ser relativa o general según lo permita la propia Constitución y lo resuelva la mayoría calificada del máximo tribunal funcionando en Pleno.

Esta delimitación de los actos o disposiciones generales es congruente con los asuntos que excluye el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en el cual se mencionan normas y actos en las cuatro primeras fracciones.

La enumeración limitativa de los conflictos intersubjetivos susceptibles de impugnarse en controversias constitucionales incluye, con excepción de las que se refieran a la materia electoral las que tengan lugar entre: La Federación y un Estado o el Distrito Federal o aquella con un municipio [incisos a) y b) fracción I del artículo 105 constitucional]; El poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal [inciso c) de la fracción I del Artículo 105 constitucional]; Conflictos entre Entidades Federativas consideradas en los

inciso d) y e), son las que tienen lugar entre un Estado y otro, o aquel y el Distrito Federal; Conflictos entre poderes estatales sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales enumerados en los inciso h), i) e k) del artículo constitucional en comento, de donde tenemos conflictos entre dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios o dos órganos de gobierno del Distrito Federal, es oportuno mencionar que nuestro supremo tribunal ya había reconocido a los municipios el carácter de poder dentro de las entidades federativas, como se aprecia de la lectura de la siguiente tesis:

Rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA.- Texto: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este alto tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente,

había establecido criterio en el sentido de considerar al Municipio como un Poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial. Controversia constitucional 3/93.- Ayuntamiento de San Pedro Garza García.-6 de noviembre de 1995.-Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Jorge Careño Rivas. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.- México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 3/93. AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.¹²²

Para finalizar debe mencionarse que la Constitución reconoce una clase de conflictos interestatales en los que intervienen el Distrito Federal y un municipio o bien un estado y un municipio de otro estado [incisos f) y j) del artículo 105 constitucional].

Sujetos Legitimados para ejercer las Controversias Constitucionales.

En forma semejante a lo que acontece en el amparo, en las controversias constitucionales debe existir agravio, solo que a diferencia de aquel en que el agravio es personal directo, en este debe ser afectado el órgano o sujeto de derecho público, para que puedan ser iniciadas y promoverse por el sujeto legitimado para ello. La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional establece en su artículo 11: "El actor, el demandado y en su caso, el tercero interesado

¹²² SJF y su Gaceta, Pleno, Época: 9ª, Marzo 1996, T. III, Clave: P XLIII/96, p. 262

deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos." ¹²³

También concede la presunción, salvo prueba en contrario, de que quién comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo. No obstante sobre esta legitimación debe tenerse en cuenta lo establecido en la resolución 55/95 que formó la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN. Texto: El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.

¹²³ Cfr. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I, Andrade, México, 1997, p.p. 362/113-362/114

*Reclamación en la controversia constitucional 17/95.- Ayuntamiento de Tepozotlán, Morelos.- 5 de diciembre de 1995.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el seis de febrero en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número X/1996 la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de Jurisprudencia.- México, Distrito Federal, a seis de febrero de mil novecientos noventa y seis.*¹²⁴

De manera que cuando se advierta que los promoventes carecen de legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad debe desecharse la demanda, sin que se interrumpa el plazo concedido por la ley para interponerla.

Alcance de las sentencias derivadas de controversias de constitucionalidad.

Las sentencias que recaigan a las controversias de constitucionalidad pueden ser por su extensión, generales o relativas, serán generales cuando versen sobre disposiciones generales de los Estados y Municipios impugnadas por la Federación [incisos a) y b) de la fracción I del artículo 105 constitucional], de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas por aprobación de una mayoría de por lo menos ocho votos. (penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional y 42 de la ley reglamentaria respectiva).

¹²⁴ SJF y su Gaceta, Pleno, Época: 9ª, Feb. 1996. Tomo: III. Clave: P.X/96. p. 166.

En todos los demás casos siempre serán relativas con efectos únicamente respecto de las partes en controversia (último párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional)

Por su resultado las sentencias pueden ser concesorias o desestimatorias, la controversia se declarará desestimada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia cuando no se alcance la aprobación de por lo menos ocho ministros, sin que pueda declararse favorable para efectos relativos (penúltimo párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional).

Obligatoriedad para los tribunales federales y del orden común.

Los efectos de las sentencias que recaigan sobre las controversias constitucionales, son obligatorias para los tribunales militares, federales y locales tanto judiciales como administrativos y del trabajo en el sentido en que están establecidas por el artículo 43 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, que en virtud de su trascendencia transcribimos a continuación: *"ARTICULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."*

Esto es en cuanto a las razones contenidas en los considerandos que funden los

resolutivos de estas sentencias, razones que en nuestra opinión pueden invocarse en los juicios que conozcan los mencionados tribunales, sin embargo falta por aclararse el alcance de estas razones y su trascendencia en razón de la obligatoriedad mencionada.

Efectos Retroactivos

Resulta oportuno considerar el texto del último párrafo del artículo 105 constitucional: *"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este Artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."*

En este dispositivo se plantea la no retroactividad de las sentencias, salvo en materia penal en la que continuarán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia, alcances que habremos de discutir en los capítulos siguientes en forma más profunda al abordar las acciones de inconstitucionalidad.

Recursos de apelación Facultad del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La fracción III del artículo 105 de la Constitución Federal otorga la facultad en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de atraer ya sea de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República de aquellos recursos de apelación en contra de sentencias pronunciadas por los jueces de Distrito en su actuación como juez natural en los

procesos en que la federación sea parte y por su interés y trascendencia así lo ameriten, con relación al precepto constitucional invocado el artículo 21 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal declina esta facultad a las Salas y menciona la limitación a las controversias ordinarias en que la federación sea parte.

Como se demostró no alcanza esta facultad a los procesos conocidos por los jueces de distrito en materia de amparo, sino sólo aquellos juicios ordinarios en los que la federación sea parte, por lo que estos asuntos no se refieren a controversias de constitucionalidad en ningún aspecto, resultando asistemática su ubicación en el precepto en estudio.

III.- La acción de Inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 105 Constitucional.

Como ya lo hemos comentado en el capítulo segundo de esta tesis las reformas y adiciones a la Constitución Federal de 1994 enriquecieron las controversias constitucionales e introdujeron las acciones de inconstitucionalidad, pero además modificaron la composición y funciones del Poder Judicial de la Federación, erigiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal de Constitucionalidad con jurisdicción para invalidar normas generales, con las limitaciones previstas en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Los motivos expuestos en la reforma de 1994.

En la iniciativa enviada a la Cámara de Senadores se menciona el carácter representativo de las acciones de inconstitucionalidad, su interés en preservar la supremacía constitucional y el papel de nuestro máximo tribunal en estas controversias, y en forma destacada, la intención de que los legisladores que intervinieron en el proceso legislativo inconformes con la aprobación mayoritaria de los proyectos de ley o en su caso tratados internacionales, aprobados en el ámbito de su competencia y que consideren contrarios a la Constitución, puedan plantear este desacuerdo por medio de la acción prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional, solicitando ante el máximo Tribunal Constitucional que se invaliden: "... es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez, permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes. ... se propone abrir la

posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional [...] A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no se requiere la existencia de agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo calificado son, o no, acordes con la Constitución. ..., otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos."¹²⁵

El Poder Legislativo.

Como puede apreciarse del siguiente párrafo de la exposición de motivos en comento, se rompe con la concepción del Poder Legislativo sin límites: "...no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que la norma establecida por las mayorías se contraste con la Constitución a fin de ser

¹²⁵ Senado de la República, Diario de los Debates, Núm. 11, 6 de diciembre de 1994, p.p. 16-20.

consideradas válidas."¹²⁶

Al destacar que no debe confundirse la representación mayoritaria con la constitucionalidad, se desplaza la doctrina que obstaculizó durante más de un siglo el cuestionamiento del trabajo legislativo. Concepción análoga a la de supremacía parlamentaria adoptada por la mayoría de los Estados europeos, fue sustentada en una teoría política hostil a la "Revisión Judicial", al menos como la conceptuaron los constitucionalistas estadounidenses, como lo comentan diversos tratadistas españoles de derecho constitucional: "La recepción en Europa del concepto de la revisión judicial como forma de garantizar la superlegalidad constitucional va a ser tardía porque chocará con las concepciones liberales decimonónicas. Por una parte, la subsistencia, en una lucha final, del principio monárquico que desbanca, incluso en su forma más atenuada de soberanía interna, la conformación de la Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico. Por otra parte, y esto tendrá mucha más influencia en la tardanza con que se recoge en Europa la técnica que tratamos, por la especial concepción del liberalismo inicial respecto del poder legislativo; la vinculación de este poder con la Nación o la comunidad, como fuente del poder legislativo y a su obra normativa, una supremacía sobre los demás poderes que llevará a plantear la imposibilidad de revisión de las leyes (concebidas como emanadas de la Nación soberana, a través de sus representantes) por cualquiera de los otros órganos del Estado, que quedarán en todo caso por debajo del que ostenta la máxima representación de la Nación. Esta proyección del principio de legitimidad democrática sobre la norma jurídica emanada del parlamento (que conecta al primer liberalismo con el principio británico de soberanía del parlamento) va a implicar también el que, durante la mayor parte del siglo XIX, las constituciones no pasen de ser en la práctica, en Europa, textos declarativos de una organización política, sin contenido normativo

¹²⁶ Idem. p. 20.

directamente aplicable y garantizado."¹²⁷

Problemas de la jurisdicción constitucional.

Otro antecedente, que además se relaciona con la evolución de la Jurisdicción, en varios países, entre ellos México, es la influencia de las doctrinas que cuestionaron la actuación de los tribunales y confinaron su actuación, reduciendo su función a los de un simple aplicador de los dictados del órgano creador de las leyes, en este sentido la opinión de Piero Calamandrei nos ilustra: "... Si observamos, bajo un aspecto puramente empírico, en qué forma puede manifestarse externamente la voluntad del Estado dirigida a mantener el orden en la sociedad,[...] vemos que todos los sistemas de producción del derecho,[...] Se pueden simplificando, reducir a dos: el que se puede llamar de la formulación para el caso singular y el que se puede llamar de la formulación por clases o también de la formulación legal.[. . .] Según el primer sistema, que es acaso en el que históricamente se inicia la actividad jurídica del Estado (ya que, históricamente, el juez nace antes que el legislador), la autoridad no interviene para regular la conducta de los súbditos mientras entre ellos no haya surgido concretamente un conflicto. Solamente cuando un conflicto de intereses individuales ya surgido, amenaza turbar la convivencia social, el Estado interviene como pacificador y dicta, caso por caso, el derecho que debe servir en concreto para regularlo y, en el mismo momento, lo hace observar, si es necesario, empleando la fuerza. [...] Pero, frente a este método de formulación de derecho para el caso singular..., la civilización occidental ha preferido, ...el sistema de la formulación legal. En vez de aguardar a que se presente la urgencia de regular una relación singular ya producida, el estado prevé, anticipadamente, mediante un proceso de abstracción basado sobre el *quod plerumque accidit*, las clases típicas de relaciones interindividuales en las cuales podrá

¹²⁷ Rubio Llórente y otros, La jurisdicción Constitucional en la Constitución española de 1978, Madrid, 1984, p. 839-840, De Otto y Pardo, Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes, Barcelona, 1987, p. 128 y sigs, Bachof, Jueces y Constitución, Madrid, 1963, p. 39 y 40. Autores cit. por García Martínez, Ma Asunción, El recurso de Inconstitucionalidad. Madrid, Trivium, 1992, p.p. 20-21.

manifestarse la necesidad de una intervención de la autoridad para el mantenimiento del orden, y anuncia, anticipadamente, para el caso de que una de estas manifestaciones típicas, abstractamente formuladas como hipótesis, se produzca en la realidad, cuál será la conducta que los coasociados deberán observar y cuál de las partes en conflicto será asistida por la fuerza del Estado. Este anuncio de fuerza, este programa de acción que el estado se propone desarrollar, con constancia y uniformidad, todas las veces que entre los coasociados se verifiquen ciertas situaciones de hecho, es la ley; la cuál - precisamente porque contiene, respecto de quien llegase a encontrarse en ciertas situaciones, una promesa de ayuda para una parte y una amenaza de represión para la otra -, constituye una sugerencia y una dirección dada a la voluntad de los coasociados, en cuanto los mismos, sabiendo anticipadamente cuales serán las consecuencias de su actuación podrán, conscientemente determinarse y asumir en concreto las responsabilidades jurídicas de su conducta voluntaria."¹²⁸

Dependiendo del método que predomine en la formulación del Derecho será diverso en cada Estado el reconocimiento social del juez, y diferente por consiguiente, el contenido de la función jurisdiccional, en este sentido Calamandrei distingue: " En un ordenamiento en que predomina el método de la formulación del derecho para el caso singular... al juez se le confía el oficio de buscar caso por caso la solución que corresponda mejor a las concepciones morales y económicas predominantes en la sociedad en que viven en aquel momento, y el de ser, por consiguiente, el intérprete fiel de las corrientes históricas de su tiempo. Fácilmente se comprende que, en semejante ordenamiento la función del juez es, ante todo, una función de creación del derecho, o sea una actividad prejurídica, y esencialmente política; el juez no aplica al caso concreto un derecho ya traducido en fórmulas estáticas por el legislador, sino que realiza directamente, para encontrar la decisión del

¹²⁸ Calamandrei, Piero. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Europa América, Buenos Aires, 1986, p.p. 114-116.

caso singular, un trabajo que se podría llamar de diagnóstico política de las fuerzas sociales que, en el sistema de la formulación legal, está se realiza exclusivamente por los órganos legislativos.[. . .]En el sistema de la formulación legal... Las fuerzas políticas de las que nace el derecho vienen a desembocar y a actuar sobre los órganos encargados de formular las leyes, cualquiera que sea el nombre que los mismos reciban y cualquiera que sea la forma en que estén constituidos; son ellos, los órganos legislativos, los filtros que el ordenamiento del Estado prepara para decantar de las confusas y discordes aspiraciones del *ius condendum* la certeza positiva del *ius conditum*, que el juez debe aceptar sin discutirlo, sin poder comenzar de nuevo por su cuenta el trabajo de valoración política que ha sido realizado ya, de una vez para siempre, de una vez por todas, por el legislador. En el sistema de la legalidad hay, pues entre legislador y juez, una división de trabajo: todos los factores políticos deben ser llevados a la valoración de los órganos competentes para crear las leyes, no de los órganos, tales como en primer término los jueces, a los que corresponde solamente aplicarla tal como son. ...al juez no le es lícito realizar sobre el derecho constituido las valoraciones críticas de *iure condendo*, a base de las cuales las mismas leyes pueden ser calificadas de " justas" o " injustas", según que correspondan más o menos a tipos ideales de justicia en sentido moral o social, que se establecen como criterios de valoración de las mismas; desde un punto de vista estrictamente jurídico, calificar de injusta la ley puede parecer una *contradictio in adiecto*. La justicia que administra el juez, es en el sistema de legalidad la justicia en sentido jurídico, esto es en el sentido más estrecho y menos opinable, de conformidad con el derecho constituido, independientemente de la correspondencia de éste con la <<justicia social>>".¹²⁹

En el mismo sentido el tratadista Carlos Santiago Nino profundiza en el estudio de estas dos tendencias de interpretación jurídica, adoptadas en cuanto un juez aplica el derecho: ". . . , respecto de la aceptación de las normas,

¹²⁹ Idem. P. 117-118.

por ejemplo, las que integran el derecho positivo, no se pueden sustentar creencias, sean racionales o dogmáticas, pero sí se puede hablar de actitudes, dogmáticas o racionales, en cuanto a tal aceptación de dichas normas . . . la mayoría de los juristas dogmáticos..., cuando se enfrentan con las soluciones del derecho positivo adoptan una actitud que parece ser francamente positivista (en uno de los sentidos de esta ambigua palabra). Aun cuando la solución les parezca inadecuada, los juristas aducen que su misión es describir el derecho de *lege lata* y no proponer soluciones de *lege ferenda*, que deben exponer las leyes tal cuáles son, independientemente de las propias preferencias axiológicas"¹³⁰

En contraste a esta actitud dogmática, se desarrolló una concepción jurídica consistente en sostener la existencia de un derecho universal y eterno: "..., no fundado en la voluntad de Dios, sino en la naturaleza de la razón humana. ...Los juristas racionalistas pretendieron construir grandes sistemas jurídicos, análogos a los que constituían como los sistemas axiomáticos de la geometría, cuya base estuviera integrada por ciertos principios evidentes por sí mismos para la razón humana. De aquellos principios se deducirían normas para todos los casos jurídicamente relevantes, constituyéndose así sistemas precisos, completos y coherentes [...] Tales sistemas imaginados por los racionalistas tendrían un notorio contraste con el derecho positivo vigente en la época, que estaba integrado fundamentalmente por las *coutumes* de cada Condado o las arbitrarias y circunstanciales ordenanzas de los príncipes y señores, todo lo cual constituía un cuerpo normativo sumamente confuso e irracional [...] El racionalismo llevó a los juristas a una absoluta desatención del derecho positivo, que era despreciado en consideración a los que se consideraban genuinos sistemas jurídicos racionales [...] Sin embargo, las especulaciones de los juristas racionalistas y sus críticas a las normas jurídicas vigentes, tuvieron una decidida influencia en la reforma del derecho positivo y dieron origen, junto con otros factores,

¹³⁰ Santiago Nino, Carlos. Int. al análisis del Derecho. Barcelona, Ariel 1996, p.p. 322-323.

al movimiento de codificación que se difundió en Europa desde mediados del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, siendo su punto culminante el código civil francés 1804. [...], los nuevos códigos que se fueron sancionando satisfacían muchos de los ideales racionalistas. ... Aquellos códigos ejercían una real fascinación entre los hombres de derecho, hasta el punto de que los más tenaces impugnadores del orden anteriormente existente, se convirtieron en los conservadores más severos de los nuevos cuerpos legales. [...] Aquella actitud de reverencia ante los textos legales y la decidida autolimitación de la ciencia jurídica se imponía en cuanto a su facultad para hallar soluciones jurídicas, contrastaban abiertamente con las actitudes y funciones de las elaboraciones doctrinarias anteriores, las cuales, como hemos visto, al mismo tiempo que mostraban un claro desdén hacia el derecho positivo, asumían amplias funciones para proponer soluciones jurídicas, aprovechando la imprecisión, incoherencia y confusión del derecho vigente, que les permitía justificar prácticamente cualquier solución."¹³¹

Así surgen las corrientes jurídicas más influyentes del siglo XIX, las cuales recomiendan sujetarse por completo a la voluntad del legislador, al que no se le reconoce límite, sobrepasando en muchas ocasiones al mismo constituyente: "...desarrollándose en Francia la llamada *escuela de la exégesis*, caracterizada por considerar que la legislación es la única fuente legítima de derecho, y que el único carácter válido para interpretar la ley esté dado por la intención del legislador.[. . .] Más adelante se desarrolló en Alemania, impulsada principalmente por Von Ihering en su primera época, la llamada escuela de la jurisprudencia de conceptos, pariente cercana de la anterior, algunos de cuyos postulados eran los siguientes: 1. adhesión al derecho legislado como casi exclusiva fuente del derecho; 2. suposición de que el derecho legislado es preciso, completo y coherente; 3. Adopción del método llamado de "construcción", que consiste en la combinación de

¹³¹Idem. p. 324

ciertos conceptos jurídicos fundamentales, mediante los cuales se pueden hallar reglas contenidas implícitamente en el derecho legislado, y 4. limitación de la tarea del juez a una actividad puramente cognoscitiva, sin que deba hacer evaluaciones de las consecuencias prácticas de sus decisiones, debiendo inferir éstas mecánicamente de las reglas obtenidas, por el método de construcción, del derecho legislado." ¹³²

Estos criterios de interpretación sobrepasaron a la aplicación de las leyes ordinarias y alcanzaron a los casos de valoración de los problemas de constitucionalidad, en cierto sentido constituyeron una autolimitación de los jueces para conocer de conflictos sobre la constitucionalidad de las leyes o auto-definición de su competencia para conocer de estos, negándose facultades para revisar e interpretar las leyes en cuanto a su conformidad con la Constitución, en un sentido muy diferente avanzó el Constitucionalismo norteamericano, bajo la idea de que es el Juez el creador del derecho y no simplemente su intérprete, logra instaurar la Revisión Judicial de las Leyes, sosteniendo que corresponde a los tribunales interpretar lo que significa la Constitución, decisión que fue sustentada únicamente en la cláusula de supremacía del artículo VI.2, al no haber una disposición expresa en esa ley suprema que lo erigiera como tal. Al respecto el tratadista Carlos S. Fayt nos dice: "Hamilton reconoció en el federalista como particularmente esencial en una Constitución con cláusulas que limitan las facultades del Poder Legislativo, la independencia completa de los tribunales de justicia en el ejercicio de la prerrogativa de revisar e interpretar las leyes. Sostuvo que la limitación de esa índole sólo podrá mantenerse por medio de tribunales de justicia dotados del poder de declarar nulos los actos contrarios a la constitución. Esa declaración judicial no implica preeminencia del poder judicial sobre el poder

¹³² Ident. P. 325

legislativo, sino la superioridad de la Constitución sobre todos los poderes de gobierno. Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Los tribunales actúan como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad de mantenerla dentro de los límites que la Constitución establece. La interpretación de las leyes es propia de los tribunales cuya función es la de velar por el cumplimiento de la Constitución, ley fundamental de la organización jurídico-política. Les corresponde interpretar la constitución y las leyes, y si se produce un conflicto ente las dos, deben preferir a la Constitución porque tiene fuerza obligatoria y validez superiores. Lo que está en juego no es una cuestión de superioridad entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, sino entre la soberanía del pueblo y los actos propios de uno de los poderes creados por la constitución, es decir, un conflicto entre norma fundamental y las normas secundarias que le están subordinadas (El Federalista, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p.p. 331-332) al interpretar las leyes, los jueces deben establecer si ellas son conforme a la Constitución o no; y si no lo son, declararlas sin efecto. Tienen la obligación de custodiar el imperio de la Constitución, ley suprema y fundamental de la República (J. Story, Comentarios, libro III, Poder Judicial de los Estados Unidos, Buenos Aires, 1963, p. 2-5)" ¹³³

Por su parte, Pablo Lucas Verdú, expone el desarrollo del derecho constitucional en su aspecto condicionado por la teoría política: "El desarrollo del derecho constitucional occidental está determinado ideológicamente por estas tres ideas: idea de la limitación del poder; idea de la garantía de los derechos y libertades fundamentales; idea de la supremacía y permanencia del instrumento jurídico fundamental... Existen entre ellas íntimas conexiones no sólo por su común procedencia ideológica, sino porque les une un nexo conceptual indudable: en efecto, la limitación del poder tiene como finalidad las libertades individuales; no se conciben

¹³³ Fayt, Carlos S., La Supremacía Constitucional y la Independencia de los Jueces. B. Aires, Depalma, 1994, p. 21-22.

éstas sin aquella limitación y, la permanencia de la constitución garantiza las libertades individuales y expresa, con claridad y sistema, los límites del poder político. En este sentido, a la idea limitadora del poder político corresponde el esquema de la división de poderes; a la idea garantizadora de los derechos y libertades fundamentales, la formulación de las declaraciones de los derechos y a la idea de la permanencia del instrumento fundamental, el sistema de rigidez constitucional. ... para que la idea delimitadora implicada en la constitución, se cumpla y para que, por último el instrumento constitucional que fija los límites y derechos, se mantenga. Es menester un órgano calificado encargado de esta misión tan importante, porque de él dependerá, en el fondo, el mantenimiento y cumplimiento de la idea del Derecho político o de la fórmula política contenida en la constitución.... El intento - en la línea dogmática- de garantizar la permanencia constitucional se manifiesta en la llamada rigidez constitucional, la cual ha de concebirse... en sentido dinámico e integrador. El sistema de la rigidez constitucional implica un concepto determinado de Constitución y este mismo concepto desemboca, por un lado, en la necesidad del mantenimiento del orden fundamental y, por otro, más concretamente, en el examen de constitucionalidad de las leyes ... Aunque la configuración del poder judicial aparece un tanto desdibujado en el esquema de la división de poderes elaborado por Montesquieu, y lo mismo sucede en los desarrollos del constitucionalismo continental, no se manifiesta así en la tradición anglosajona del <<juez crea el Derecho>> y mucho menos en los Estados Unidos, donde pronto a merced a la interpretación del juez Marshall, aquél se atribuirá una función importantísima."¹³⁴

Así tenemos en nuestro sistema judicial la adopción del criterio de valoración e interpretación de las disposiciones constitucionales, requiriendo un específico órgano de control, con jurisdicción concentrada y especializada, en el cual se ha esperado a que el llamado Constituyente

¹³⁴ Lucas Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político, vol II, Madrid, 1977, Tecnos, p.p. 685-686.

Permanente, encargado de reformar la Constitución concediera estas facultades en forma expresa y detallada al órgano de control constitucional.

Las reformas de 1996.

Nuevas reformas a la Constitución federal habrían de producirse a menos de 20 meses de la reforma constitucional de 1994, en efecto el 22 de agosto de 1996, aparecieron publicadas nuevas reformas a la Constitución, que eliminaron la exclusión de la materia electoral en las acciones de inconstitucionalidad, que limitaban la competencia de la Suprema Corte De Justicia. Sin embargo el corto tiempo que se mantuvo esta exclusión propició la oportunidad de un debate de gran categoría pronunciándose un voto particular contra la resolución de mayoría que decretó el sobreseimiento de la Acción de Inconstitucionalidad 1/95 por considerar que se trataba de la impugnación de una norma general en materia electoral, voto de la cual transcribimos algunos párrafos que expresan la alta importancia de este proceso, en el cual se discierne entre los conceptos de derecho político y derecho electoral, en consecuencia la idea de materia política y materia electoral, el carácter institucional de los Partidos Políticos y los aspectos de abstracción de las acciones de inconstitucionalidad que conceden facultades de análisis más amplias en la contrastación de las leyes con la Constitución: "La diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del Partido Político y una norma de carácter electoral, radica en que el reconocimiento constitucional de participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los Partidos Políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos

sustantivos.

Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este derecho es previo, requisito sine qua non para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio.

De modo que no se cuestiona la ley en un aspecto que comprenda la materia electoral y que motivaría su improcedencia, sino exclusivamente porque al no reconocer ese derecho político sustantivo, se vulnera el contenido del artículo 41 constitucional, en la medida en que conforme a éste último, los Partidos como entes de interés público, tienen derecho a participar en las elecciones, lo que supone que pueden designar candidatos.

A diferencia del anterior, la acción de inconstitucionalidad, como se dijo, es abstracta, esto es, no requiere de la existencia de una controversia y de un agravio concreto. Puede formularse simplemente en aras de la preservación de la supremacía constitucional. Por ello, como respecto de dicha acción si se encuentra prevista una causa de improcedencia que atiende a la naturaleza de la norma cuestionada, la apreciación sobre si se actualiza aquélla requiere de un examen integral de sus presupuestos por parte del órgano resolutor; y para realizar ese análisis el órgano de control no tiene limitación alguna. . . .Expuesto lo anterior cabe concluir que por materia electoral, para los efectos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, debe entenderse el conjunto de preceptos de carácter adjetivo relativos al ejercicio del voto público, en todo el proceso electoral, que tienden a garantizar a los ciudadanos y a los Partidos Políticos como entidades de interés público, el ejercicio y respeto de sus derechos políticos."¹³⁵

¹³⁵ SJF y su Gaceta, Pleno, 9ª Época, marzo 1996, Tomo III, Clave: CXXX/95, p. 84

Algunas opiniones sobre la acción de inconstitucionalidad.

Con motivo de la acción concedida por la fracción II del artículo 105 de la Constitución, nuestros principales tratadistas han expresado sus opiniones, las cuales muestran el interés suscitado por este tema. El maestro Burgoa expresaba de este modo su escepticismo ante la aplicabilidad práctica: "La fracción II del artículo 105 se refiere a esta acción que tiene por objeto plantear la contradicción entre las normas constitucionales y las de la legislación ordinaria federal o local. Tal acción sólo es ejercitable por el 33 por ciento de los componentes de la Cámara de Diputados, del Senado, de las legislaturas locales y de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. *En la realidad política de México difícilmente se lograría completar este porcentaje en vista del predominio, en los cuerpos legislativos mencionados, de los miembros del Partido Revolucionario Institucional.* ... La infactibilidad real del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad a que nos referimos, se acentúa si se toma en cuenta que los diputados federales y senadores, componentes del porcentaje ya aludido, sólo pueden impugnar las leyes federales, o sea, las que hayan sido discutidas y votadas por los mismos sin que puedan impugnar por inconstitucionalidad las leyes de los estados o los ordenamientos de la asamblea de representantes del Distrito Federal. A su vez, los miembros de esta Asamblea, en el porcentaje ya citado, sólo pueden argüir la inconstitucionalidad de dichos ordenamientos; y en cuanto a las leyes de los Estados que adolezcan del mencionado vicio, su impugnabilidad sólo es dable por el 33 por ciento de los diputados locales que las hayan votado."¹³⁶

El tratadista Héctor Fix Zamudio por su parte menciona el origen y carácter de este medio de control: "...surgió en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional las disposiciones legislativas aprobadas por la

¹³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, 1996, Porrúa, p. 887

mayoría. Especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal... Debe considerarse como una acción de carácter "abstracto"; es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos... puede ser de carácter previo; es decir, pueden invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada... o bien, a posteriori, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido públicas. Este último es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano."¹³⁷

El maestro Juventino V. Castro la considera un proceso concentrado de anulación en el que se controvierte la posible contradicción entre una norma general y la Constitución: "... las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios o por el procurador general de la República, 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... la acción de inconstitucionalidad se plantea en una controversia que se instaura sólo dentro de un juicio constitucional, para intentar invalidar una norma general, -ley, reglamento, tratado internacional-, por considerarla inconstitucional el accionante. En otros países, -especialmente en el llamado sistema austríaco, establecido originalmente en el centro de Europa -, esta impugnación tan trascendental es conocida como recurso de constitucionalidad. Al igual que lo hice al analizar las controversias constitucionales, -y en su tiempo en

¹³⁷ Fix Zamudio, Héctor. *Int. al Estudio de la Defensa de la Constitución*, México, 1998, UNAM, p. 86.

referencia al juicio de amparo-, éstas acciones de inconstitucionalidad dan vivencia a un proceso concentrado de anulación."¹³⁸

El maestro Enrique Sánchez Bringas cuestiona la naturaleza jurídica y el uso del término procesal 'acción': " De acuerdo con el ordenamiento constitucional, existe la posibilidad de plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto resolver la posible contradicción entre una norma general y la Constitución... En realidad, más que una acción en el sentido procesal del término, constituye una petición de control de la validez normativa. Porque en esa instancia no se dan las condiciones jurisdiccionales; no hay parte actora ni demandada como sucede en el juicio de amparo. Es, ciertamente, una especie de consulta sobre la constitucionalidad de las normas generales que no puede hacer cualquier persona, sino los legisladores federales, estatales y del Distrito Federal, el Procurador General de la República y los partidos políticos, circunstancias que hacen subsistir el problema derivado de la fórmula Otero en relación con la inconstitucionalidad de las normas generales."¹³⁹

Mencionamos un punto de vista que ilustra el enorme interés que ha suscitado esta institución jurídica de reciente incorporación al Derecho Constitucional mexicano, trascendiendo nuestras fronteras, expresada por un tratadista europeo, Joaquín Bague Camazano, que ha publicado un profundo estudio sobre el tema, del cual destacamos el relativo al carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia mexicana: "[...] a la vista de la reforma la constitucional de 1994, que atribuye a la Suprema Corte el conocimiento de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, competencias ambas, especialmente la segunda - pero no en mucho menor grado la primera en un estado de tipo federal -, que son características

¹³⁸ Castro, Juventino. El artículo 105 Constitucional, p. 195-196.

¹³⁹ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, México, 1997, Porrúa, p. 506.

de los tribunales constitucionales [...] La doctrina más autorizada ha entendido, con carácter general, que la Suprema Corte es, pese al nombre, un auténtico tribunal constitucional en cuanto tiene las competencias propias de uno de éstos. Sucede, sin embargo, que, si bien es cierto que la Suprema Corte tiene ahora atribuidas las competencias más características de cualquier tribunal constitucional, no lo es menos que con ello sólo no basta para considerarla un verdadero tribunal constitucional. Pero antes de analizar si la Suprema Corte mexicana puede ser considerada, en sentido estricto, un tribunal constitucional - lo que puede ser más o menos opinable -, creo que hay que poner de relieve un dato que no se presta a discusión: La existencia en México de un único tribunal - cualquiera que sea su denominación - dotado de las más características competencias de un tribunal constitucional (acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales - territoriales e interorgánicas - y amparo de los derechos humanos). Ello supone, por lo pronto, que nos encontramos ante un tribunal que puede llegar a desempeñar una función análoga a la de un verdadero tribunal constitucional."¹⁴⁰

Amplitud y límites del objeto de la Acción de Inconstitucionalidad

Encontramos el objeto de la acción de inconstitucionalidad delimitado por los seis incisos del a) al f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se enuncia en forma limitativa el objeto de las Acciones de Inconstitucionalidad, de tal forma que la gran amplitud expresada en el párrafo introductorio de la fracción citada: "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución."¹⁴¹ se encuentra restringida para

¹⁴⁰ Brage Camazano, Joaquín, La acción de Inconstitucionalidad. México, 1998, IJ-UNAM, p. 23 y 24.

¹⁴¹ Reformas publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 1995, 1ª secc., p. 6.

las siguientes normas generales: Leyes, sean estas federales, estatales o del Distrito Federal (inclusive las leyes electorales excluidas en Controversias Constitucionales) y Tratados Internacionales celebrados por el ejecutivo con aprobación del Senado.

Respecto de la limitación de este objeto el tratadista español Brage Camazano comenta lo siguiente: "...lo cierto es que el propio precepto precisa y delimita en la regulación ulterior ese objeto, concretándolo -conforme a un sistema restrictivo de *numerus clausus*- ..." ¹⁴²

Leyes sujetas a control.

En este orden de ideas se requiere precisar que leyes se encuentran entonces sujetas al control constitucional por la Acción de Inconstitucionalidad en estudio, expresado por el autor Brage Camazano anteriormente citado, el cual en su minucioso estudio manifiesta: "...Lo que no puede suscitar dudas, al margen de su acierto o desacierto es que solo las leyes formalmente tales están sujetas al control de constitucionalidad por medio del instituto procesal aquí estudiado y ello solo respecto de las leyes aprobadas, promulgadas y publicadas en la fecha de entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ¹⁴³

Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

En virtud de las reformas a la Constitución publicadas el 22 de agosto de 1996, las leyes electorales son susceptibles de ser impugnadas por inconstitucionalidad al igual que cualquiera otra ley, cuando sea promovida por al menos el 33 por ciento de los integrantes de los órganos legislativos

¹⁴² Op. Cit. p. 136

¹⁴³ Idem. p.p. 136-137

en que sean emitidas o por el Procurador General de la República; sin embargo, tienen la particularidad de ser susceptibles de impugnarse también por las dirigencias de los Partidos Políticos Nacionales cuando se trate de leyes electorales federales o locales, y por las dirigencias de los Partidos Políticos Locales contra leyes locales expedidas por la legislatura de la Entidad Federativa en que tengan registro.

Sistema de Control de Constitucionalidad de Leyes en materia Electoral.

Las Adiciones al artículo 105 Constitucional, mencionadas en el apartado inmediato anterior de esta tesis, introdujeron el control de constitucionalidad de leyes en materia electoral, concediendo la Acción de Inconstitucionalidad como única vía en esta materia, al establecer: "La única vía para plantear la ausencia de conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo"¹⁴⁴.

El otro aspecto del control de constitucionalidad en materia electoral, es que se encuentran bajo la *protección de invariabilidad* en la víspera de la elección por 90 días previos, en los siguientes términos: "...las leyes <<electorales>>, tanto de la Federación como de los Estados, habrán de estar promulgadas y publicadas al menos con noventa días de antelación del inicio del proceso electoral en que hayan de aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales" (último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)¹⁴⁵.

Conformando así el esquema de control de constitucionalidad de leyes

¹⁴⁴ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, p. 7

¹⁴⁵ *Ibidem.* p. 7

electorales que se había excluido en la reforma a nuestra Constitución que introdujo las Acciones de Inconstitucionalidad y reformó las Controversias Constitucionales aparecida en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

El control de constitucionalidad de leyes en materia electoral ha mostrado mayor actividad que la misma vía en materia no electoral, convirtiéndose en importante medio de defensa de los partidos políticos contra las iniquidades de las nuevas leyes electorales así como fuente de precedentes en esta materia como lo ejemplifica el siguiente criterio expresado en la ejecutoria que resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 8/97: "La certeza, como principio rector en materia electoral, constituye una garantía en virtud de la cual se busca tutelar un sistema objetivo, fidedigno y seguro en la realización de la actividad electoral, que implica, a su vez, la conducción de un proceso electoral transparente por ajustarse a la verdad, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz."¹⁴⁶

¹⁴⁶ PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. LOS ARTÍCULOS 228 Y DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA NO LO TRANSGREDEN. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/97. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. SJF y su Gaceta. Pleno, 9ª Época, T. VII, Enero de 1998. p. 653. MINISTRO PONENTE: JUAN DÍAZ ROMERO. SECRETARIO: OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ.

IV. El procedimiento del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

A. Plazo para su ejercicio.

Iniciamos con el plazo para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, por ser de importancia fundamental para el nacimiento del proceso que dirige la controversia o discusión sobre la inconstitucionalidad de una norma general. El plazo para interponer o presentar el escrito de demanda para ejercitar la acción de inconstitucionalidad está determinado como imperativo constitucional por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la constitución: "Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma,..."¹⁴⁷ pero además reglamentado en su cómputo por el artículo 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (LR105¹⁴⁸) "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."¹⁴⁹

El maestro Juventino V. Castro resalta las consecuencias de los dispositivos citados, estableciendo la diferencia en el cómputo para el caso del amparo contra leyes autoaplicativas, nos comenta: "Este plazo debe ser entendido partiendo del día siguiente a la fecha en que la ley o el tratado internacional impugnado sean

¹⁴⁷ Reformas Constitucionales publicadas. en el DOF el 31 de diciembre de 1994, p. 6

¹⁴⁸ En lo sucesivo para referirnos a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos utilizarán la forma abreviada ideada por el tratadista Brage Camazano: L.R.105.

¹⁴⁹ DOF 11 de mayo de 1995, segunda sección, p. 10.

publicados en el correspondiente medio de información oficial. [...] En el juicio de amparo el cómputo de los plazos, — sobre todo en los amparos indirectos —, puede partir de distintos acontecimientos, como podría ser aquél en que surta sus efectos una notificación obligada del acto reclamado; o en que una persona se haga sabedora del acto que después impugna; o bien de la publicación oficial, en tratándose de la promulgación de leyes por amparo contra ellas. [...] Es muy entendible por lo tanto, que en las acciones de inconstitucionalidad siempre el acto impugnado es una norma general, y por tanto el punto de partida para completar el plazo en todo caso es la publicación de dicha norma en el medio oficial que se utiliza para su conocimiento general. Nótese con cuidado que la fecha en que entra en vigor la norma general, ley o tratado internacional, no tiene ninguna trascendencia para el cómputo del plazo en el ejercicio de la acción, sino simplemente debemos atenernos a la fecha de publicación de la norma general. [...] Se complementa la disposición del artículo 60, indicándose El extremo conclusivo del término: si el último día del plazo resultare inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...] La ley reglamentaria del 105 resulta en esto muy cuidadosa para no confundir el concepto término, con el de plazo a que me estoy refiriendo." ¹⁵⁰

Debe observarse además, el caso especial de las acciones de inconstitucionalidad para impugnar leyes electorales, lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria: "en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles." ¹⁵¹

De lo anteriormente expuesto tenemos que considerar un plazo para las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y otro sistema de cómputo para impugnar las normas generales no electorales, situación que

¹⁵⁰ Castro, Juventino V. El artículo 105 ..., p. 215.

¹⁵¹ Reformas publicadas en el DOF 22 de noviembre de 1996, segunda sección, p. 50

prevalece para el cómputo de plazos y términos, que como veremos en su oportunidad determinan un proceso abreviado para impugnar por medio de la acción de inconstitucionalidad las normas generales en materia electoral.

Además el artículo 60 LR105 expresa que tal hecho de publicitación deberá referirse al correspondiente medio oficial.

1.- Días Hábiles y Plazos

Los efectos preclusivos que contienen las disposiciones del cómputo de los plazos y la determinación de los días en que estos dejan de transcurrir por considerarse inhábiles lo hacen de trascendental importancia para el proceso en estudio.

a) Días hábiles.

El artículo 2° de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, considera hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determinación que no se establece en forma directa por este ordenamiento legal, de modo que tenemos que acudir al artículo 163 de la Ley invocada, que establece los días inhábiles, para hacer una interpretación a contrario sensu con relación al artículo noveno transitorio:

*"Art.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."*¹⁵²

¹⁵² Idem. p. 30.

"NOVENO.- 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 160 de esta Ley."

El texto de este último precepto ha merecido un acertado comentario de los compiladores "Andrade" quienes consideran que aun cuando no haya sido publicada la Fe de Erratas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la referencia no es correcta en razón de que debería estar remitida al artículo 163 de la Ley de Amparo y no al 160 como se envió.¹⁵³

b) Vacaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El capítulo quinto del título décimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula las vacaciones y días inhábiles, respecto a las primeras el artículo 159 LOPJF, remite a los artículos 3° y 70 de la propia ley en los que señala el inicio y término de los periodos vacacionales entre el último día hábil de la primera quincena de julio al primer día hábil del mes de agosto y entre el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre y el primer día hábil del mes de enero, que corresponden al final e inicio de cada uno de los dos periodos de sesiones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene al año.¹⁵⁴

c) Reglas para el cómputo de los plazos.

Con la salvedad expresada con relación a la materia electoral, el cómputo de los plazos, deberá adecuarse a las reglas siguientes: 1.- Se computan al día

¹⁵³ Cfr. Andrade, Nueva Ley de Amparo, México, 1995 p. 324-1.

¹⁵⁴ Cfr. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, DOF 26 de mayo de 1995 p.p. 2 y 29

siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones incluyéndose en ellos el día del vencimiento; 2.- Sólo se contarán los días hábiles; 3.- No correrán durante los períodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 3° LR105).

2.- Demandas y promociones de término.

La ley reglamentaria de las acciones en comento autoriza en su artículo 7 que tales demandas y aún las promociones puedan presentarse fuera del horario de labores, ante el secretario general de acuerdos o ante la persona designada por este. Disposición que adquiere una especial relevancia tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral en las que, como ya se mencionó en forma por demás reiterada, todos los días están considerados hábiles y los plazos en las etapas del proceso son más breves.

Resulta oportuno mencionar con relación a los períodos vacacionales que, en atención a lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, nuestro más alto tribunal emite un Acuerdo de Presidencia en cada víspera de recesos y comisiona a dos ministros, para que integren la Comisión de Receso así como a un funcionario que fungirá como secretario de la propia comisión, quien deberán proveer los trámites en asuntos administrativos de carácter urgente durante tales períodos¹⁵⁵ siendo de la incumbencia de esta Comisión de receso, el trámite de recepción de las demandas de acciones de inconstitucionalidad durante los

¹⁵⁵ Cfr. Acuerdo de Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1° de julio de 1998.

períodos de vacaciones.

3.- Desechamiento por presentar la demanda fuera de tiempo.

Si se presentase la demanda fuera de plazo constitucional y legal establecido para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad el ministro instructor deberá emitir un proveído de desechamiento con fundamento en los artículos 60, 59, 19 fracción VII y 25, todos de la LR105, los cuales lo facultan para desechar la demanda de plano, es decir, sin formalidades, aunque en caso de duda el ministro instructor puede optar por admitir la demanda y en el curso de la instrucción declarar improcedente la acción, como lo comentaremos al abordar los temas de improcedencia y sobreseimiento, en este mismo capítulo.

a) Comentarios acerca del plazo.

El establecimiento de un plazo tan corto ha recibido el desacuerdo de algunos doctrinarios, destacando la opinión del tratadista español Brague Camazano:

"... uno de los elementos de importancia más sobresaliente en el caso mexicano pues, al igual que ocurre en el derecho constitucional español, se prevé efectivamente un plazo muy breve, de treinta días naturales (en el caso español, el triple: de 3 meses) para la interposición de la acción de inconstitucionalidad... un plazo tan corto dificulta u obstaculiza, de manera considerable, la utilización de esta vía..." ¹⁵⁶

El maestro Burgoa expresa su desacuerdo en la forma siguiente: "... la posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad se entablen dentro del plazo de 30 días siguientes a la fecha de publicación de las normas jurídicas secundarias que se consideren inconstitucionales, sujeta este grave vicio a la preclusión de tales acciones,

¹⁵⁶ Brague Camazano, Joaquín. La Acción de Inconstitucionalidad, UNAM, México, p.204-209

fenómeno que convalidaría su inconstitucionalidad."¹⁵⁷

En nuestra opinión los modernos medios de comunicación, la experiencia mexicana en el análisis de constitucionalidad a través del juicio de amparo y el tiempo que demora el trámite de refrendo y promulgación de una ley o reforma, alargan en forma importante el intervalo de tiempo útil para formar oposición suficiente que busque impugnar una ley o tratado internacional. Como sucede con la enorme cantidad de amparos que se promueven, en el breve período que otorga la ley de amparo, contra leyes autoaplicativas, mostrando así un aspecto de hecho, si no a favor, por lo menos de aquiescencia con el breve plazo otorgado para interponer las acciones de inconstitucionalidad.

B: Sujetos legitimados para su ejercicio.

En virtud de que las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ser ejercidas por determinados sujetos, a los que posteriormente haremos referencia, excluyendo de esta manera a los gobernados, aparece la figura de la legitimación procesal activa para el ejercicio de esta acción.

Concepto de legitimación procesal.

El concepto de legitimación ha sido introducido en el derecho para distinguirlo de los conceptos genéricos de capacidad y personalidad, así respecto al juicio de amparo el maestro Ignacio Burgoa distingue: "En el ámbito procesal, la capacidad es la aptitud o facultad para comparecer en juicio por sí mismo o en representación de otro. La capacidad procesal, es por ende, una especie de la capacidad

¹⁵⁷ Burgoa, Derecho Constitucional..., p. 888.

de ejercicio in genere. De ahí que, quien sea incapaz para ejercitar por sí mismo sus derechos, no pueda comparecer judicialmente sino por conducto de su representante legal....Si la capacidad es una posibilidad o aptitud general en los términos que hemos señalado, la legitimación es una calidad específica en un juicio determinado, vinculados a la causa remota de la acción. Ello indica que el actor y el demandado estarán legitimados activa o pasivamente, en sus respectivos casos, si son sujetos reales de la relación sustantiva que implica la mencionada causa. Por consiguiente, si el que ejercitase una acción no tiene o no demuestra su calidad de sujeto en dicha relación, no estará legitimado activamente; y bajo los mismos supuestos, si el demandado carece de ella, no tendrá legitimación pasiva. [...] Este fenómeno procesal está íntimamente relacionado con las partes en el juicio de amparo, ... basta que cualquier sujeto sea parte en el juicio de amparo conforme a la ley, para que como tal pueda intervenir en él. La legitimación se constituye, por ende, al adecuarse un caso concreto a las diversas situación de "parte" que se establece legalmente."¹⁵⁸

El acucioso tratadista Ovalle Favela nos dice: " la capacidad procesal es la aptitud para comparecer en juicio y realizar válidamente los actos procesales que corresponden a las partes.... por ejemplo, en el proceso penal sólo puede ser parte acusadora el ministerio público... No pueden ser parte acusada los menores de edad,... En el juicio de amparo sólo puede ser parte demandada quien reúna los requisitos necesarios para ser considerado autoridad... Couture define la legitimación procesal como la "aptitud o idoneidad para actuar en un proceso, en el ejercicio de un derecho propio o en representación de otro.... El CPCDF, de acuerdo con su texto reformado en 1986, acoge el concepto de legitimación procesal de Liebman y Couture. en efecto, en ese año fue sustituida la expresión "personalidad" por la de "legitimación procesal" (los arts. 47, 272-A y 272-C). La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia había sostenido que la

¹⁵⁸ Burgoa, Op. Cit. p.p. 355-358,

excepción denominada "falta de personalidad " consistía en la afirmación de que el actor carecía de la calidad necesaria para comparecer en juicio (capacidad procesal) o de que no había acreditado el carácter o representación con que reclamaba."¹⁵⁹

Jesús González Pérez aborda el concepto de legitimación procesal, su naturaleza y clases con relación a las partes e intereses en la controversia, de la forma siguiente: "La legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso concreto. Tal aptitud viene determinada por la posición en que se encuentre respecto de la pretensión procesal. Sólo las personas que se encuentran en determinada relación con la pretensión pueden ser parte en el proceso en que la misma se deduce. Por tanto, esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es aquel problema procesal más íntimamente ligado con el derecho material... La legitimación es un requisito procesal. No es el derecho a poner en actividad un órgano público. Pues el derecho a iniciar la actividad jurisdiccional del estado — concepto de acción — lo tiene toda persona. La legitimación activa es un presupuesto procesal. De tal modo que sólo cuando el mismo se da puede examinarse la pretensión.... se pueden clasificar sus distintos tipos en función de las clases de partes y por la posición en que se encuentre la parte respecto de la relación jurídico-material a que se refiere la pretensión. Con arreglo a estos criterios puede hacer la siguiente clasificación de los tipos de legitimación: a) legitimación para ser parte principal y legitimación para ser parte accesoria; ... b) legitimación activa y pasiva...; c) legitimación directa e indirecta..."¹⁶⁰

Los sujetos legitimados para el ejercicio de la Acción de Inconstitucionalidad.

Las Acciones de Inconstitucionalidad solo pueden iniciarse por los sujetos

¹⁵⁹ Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso, Harla, México, 1994, p.p. 260-262

¹⁶⁰ González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Constitucional, Civitas, Madrid, 1980, p. 107.

enumerados en forma limitativa, por los seis incisos de la a) al f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, en las situaciones establecidas en ese dispositivo, los cuales comentamos a continuación en orden a su objeto.

La legitimación del Procurador General de la República.

Compete al Procurador General de la República la facultad más amplia para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, abarcando todos los supuestos en que puedan emitirse una ley, en efecto el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional faculta a este órgano para ejercer tales acciones: "...en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;"¹⁶¹

Esta intervención del Procurador General de la República como sujeto con legitimación activa para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, ha generado una serie de críticas por parte de los tratadistas que se han ocupado de explicar esta novedosa institución, una primera disquisición doctrinaria fue expresada por el maestro Burgoa en la forma siguiente: "... la inconstitucionalidad de una ley no depende del número de los promotores de la acción respectiva, sino de sus vicios intrínsecos. Por esta razón, el único que debe estar legitimado para entablar tal acción es el Procurador General de la República como lo prescribe el inciso c) de la fracción II del artículo 105. Sin embargo, éste funcionario, por depender directamente del Presidente de la República, seguramente no se atreverá a ejercitar dicha acción, ya que su superior jerárquico, al promulgar la ley que se considere inconstitucional, se habría adherido a ella, lo que sería incongruente con la impugnación que formulara su inferior jerárquico." ¹⁶²

¹⁶¹ Cfr. Ediciones Andrade, p. 84-6.

¹⁶² Burgoa, Derecho Constitucional... p. 837

La opinión del maestro Juventino V. Castro, ha sido por demás aguda e inquietante: "Tratándose de acciones de inconstitucionalidad), se encuentra autorizado para plantear los siguientes litigios: 1) cuando impugne leyes de carácter federal. - es importante hacer notar que la legitimación activa, — la legitimación para impugnar —, respecto de leyes federales, se estima que resulta al menos incongruente de las dictadas por iniciativa del Ejecutivo Federal, o en relación a los tratados firmados por él, lo cual podría entenderse que es una oposición respecto a lo pactado por su jefe, puesto que, — 102 constitucional —, dicho ejecutivo lo designa y lo remueve libremente—. [...]2) Cuando impugne leyes de los Estados.—aquí sí parecería que aparece un (sic) razón profunda para legitimar al Procurador General. [...]Pero resumiendo [...]El Procurador General de la República, puede plantear,—ante la Suprema Corte de Justicia—, la inconstitucionalidad de las leyes federales las estatales, las del Distrito Federal, y los tratados internacionales. *O sea todo.*"¹⁶³

El varias veces citado tratadista español Joaquín Brague Camazano, cita al ministro Castro en el mismo sentido en que lo hemos hecho en los párrafos precedentes y al respecto expresa lo siguiente: "Me parece que la cita anterior de un calificado ministro de la Suprema Corte es la mejor confirmación posible de los resultados absurdos a que una interpretación apegada a la literalidad puede llevar, resultando que, justamente por su disfuncionalidad, el hermeneuta debe evitar, y tanto más cuando hay elementos interpretativos claros que así lo consienten. Debe hacerse un esfuerzo, centrado en elementos interpretativos distintos del estrictamente literal, a fin de evitar ese resultado. Pero lo que, a nuestro juicio, no es admisible en este caso es prescindir, lisa y llanamente, de la legitimación otorgada con toda claridad al procurador, por una norma constitucional, para interponer la acción de inconstitucionalidad. Ese es,

¹⁶³ Castro, Juventino V., El artículo 105... p. 198 -207, el subrayado es nuestro.

precisa e indiscutiblemente, un límite para cada interpretación.[...] Y si esa legitimación del Procurador casa mal con su pretendida dependencia absoluta del Ejecutivo, habrá que formular las objeciones correspondientes e incluso hacer las pertinentes consideraciones *de lege ferenda*. Lo que, en todo caso, no puede hacerse es prescindir de una disposición constitucional por el simple hecho de que case mal con otra disposición de la misma Constitución: lo que habrá que hacer es, más bien, lograr una interpretación conciliadora de ambos preceptos a fin de evitar un resultado absurdo. Ello creo que no hace sino reafirmar la necesidad y oportunidad de una interpretación como la que aquí sustentó. [...] Y se admita o no la interpretación aquí sostenida sobre el status del Procurador General en cuanto a su independencia frente al presidente de la República, no podemos dejar de hacernos eco de la opinión pujante en la doctrina mexicana en el sentido de potenciar, *de lege ferenda*, la independencia del procurador general por medio de una reforma constitucional que atribuya al Congreso de la Unión la facultad de su nombramiento por una mayoría reforzada, consagrando de este modo con claridad su absoluta independencia respecto del presidente de la República. Mientras esa reforma llega, habrá quizás que determinar si puede prosperar o no una interpretación como la aquí propugnada."¹⁶⁴

José Luis Soberanes Fernández expresa una propuesta de modificación del papel del Procurador en los siguientes términos: "En nuestra modesta opinión, pensamos que el iter no ha terminado, es preciso dar autonomía técnica y funcional al Ministerio Público; que éste ya no dependa del Poder Ejecutivo, que sea independiente, pues se trata del representante social, no del representante del gobierno[...] de la misma manera, sería conveniente que el Procurador fuera neutral, o al menos no haberse destacado como dirigente de partido, ya que de lo contrario se corre el riesgo, como ahora, de señalar que el Procurador se mueve por intereses partidarios, no por interés de la

¹⁶⁴ Brague Camazano, *La Acción...*, p. 129.

sociedad." ¹⁶⁵

Una de las pocas opiniones favorables sobre la legitimación del Procurador la hace el Doctor Héctor Fix Zamudio con relación a la cita: "Además del párrafo tercero del apartado A.) del artículo 102 constitucional dispone que el Procurador General de la República deberá intervenir en todas estas controversias a efectos de representar el interés social y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional." ¹⁶⁶

Legitimación exclusiva del Senado para impugnar Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Cuando se impugnen tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano corresponde al 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores ejercer la acción de inconstitucionalidad [inciso b) de la fracción II del artículo 105 CPEUM].

Dos clases de legitimación para impugnar Leyes Federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

Para el caso de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto impugnar leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión los sujetos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad son el 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión o bien el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores [incisos a) y b) de la fracción II del artículo 105 CPEUM]

¹⁶⁵ Soberanes Fernández, José Luis, El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX (Notas para su Estudio), México, p. 16. Citado por Brague Camazano, Op. Cit. p. 130.

¹⁶⁶ Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano. IJ- UNAM, México, 1998, p.78.

Legitimación para impugnar Leyes Expedidas por las Legislaturas Locales

Para acciones en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales corresponde ejercer la acción de inconstitucionalidad al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya emitido tal ley [inciso d) de la fracción II del artículo 105 constitucional].

Leyes del Distrito Federal aprobadas por la Asamblea de Representantes.

En el supuesto de que se impugnen leyes del Distrito Federal aprobadas por la Asamblea de Representantes de esta entidad federativa, corresponde el ejercicio de acciones de inconstitucionalidad al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de ese órgano legislativo [inciso e) de la fracción II del artículo 105 CPEUM].

La legitimación especial de los dirigentes de los Partidos Políticos para impugnar Leyes Electorales Federales y locales.

Para ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales, se cuenta además de la legitimación activa del Procurador General de la República y de las fracciones formadas con el 33% de los integrantes de los órganos legislativos que las hayan emitido, con la legitimación especial de las dirigencias nacionales de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral [primer supuesto del inciso f) de la fracción II del artículo 105]. En el caso de la impugnación por medio de acciones de inconstitucionalidad de las leyes electorales expedidas por órganos legislativos

locales, se han legitimado tanto a las dirigencias de los partidos políticos con registro nacional, como a las dirigencias de los partidos políticos estatales, pero, en este último supuesto, solo en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó tal registro estatal [inciso f) segundo supuesto de la fracción II del artículo 105 constitucional].

C. Procedimiento.

El procedimiento en las acciones de inconstitucionalidad presenta varios aspectos de aplicación supletoria, que aunque ya utilizados de forma implícita en los apartados precedentes de este capítulo, debemos formular en su aspecto explícito para dos supuestos relacionados con el texto del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LR105) "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles." ¹⁶⁷

Disposición de la cual tenemos en primer lugar la reglamentación común de las controversias y acciones de inconstitucionalidad, un tanto desubicada en virtud de que el título III de la L.R.105 esta dedicado a las acciones de Inconstitucionalidad y el título II a las Controversias Constitucionales, y en segundo el relativo a la supletoriedad del código adjetivo civil federal, en el

¹⁶⁷ DOF 11 de mayo de 1995, p.3

supuesto de que la ley reglamentaria en comento no tuviese regulación expresa, disposición que tal vez hubiera sido más acertada si se hubiese remitido a la ley de amparo por ser género próximo de la Institución en estudio.

Un tercer supuesto de supletoriedad tiene su origen en el artículo 59 L.R.105, la cual dispone: "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicará en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."¹⁶⁸

Tal referencia ha sido conceptuada por el ministro de la Suprema Corte de Justicia Juventino V. Castro como sigue: "Especial mención debe hacerse del artículo inicial, el 59, en donde se contiene el reenvío a las disposiciones que se aplican a las controversias constitucionales, en todo aquello que no esté específicamente previsto en el título especial para las acciones de inconstitucionalidad."¹⁶⁹

Surge así la necesidad de la búsqueda de disposiciones aplicables al procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad en los tres títulos en que se divide la ley reglamentaria que las regula, y la evaluación de la aplicabilidad o incompatibilidad de las disposiciones que no están expresamente destinadas a normar la institución procesal en estudio.

1.- Demanda

Demanda y petición. Es oportuno advertir las características que distinguen a la demanda como acto procesal de la simple petición, deslinde que en nuestro concepto establece el carácter de verdadero proceso a la institución que

¹⁶⁸ Idem. p. 10.

¹⁶⁹ Castro, Juventino V., Op. Cit, p. 212.

pretendemos analizar, en este sentido el tratadista hispano Jesús González Pérez ha formulado esta distinción en la forma siguiente: "El acto de iniciación del proceso se ha designado con el nombre de demanda. La demanda, en su concepto técnico procesal, no es, como podría pensarse de acuerdo con su significado terminológico cualquier petición — hay muchas peticiones en el proceso que no son demanda —, sino precisamente la petición de iniciación. La demanda es el acto típico y ordinario de iniciación del proceso. Precisamente por ser el acto típico de iniciación del proceso, en el mismo se formula, asimismo, la pretensión procesal."¹⁷⁰

El distinguido tratadista mexicano Ovalle Favela expone en la forma siguiente el concepto de demanda: "La demanda es el acto fundamental para iniciar el proceso y a través de ella el actor plantea al juez su versión del litigio formulando concretamente sus pretensiones... es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional e inicia un proceso."¹⁷¹

Así tenemos, que la doctrina procesal ha considerado la demanda, además de acto de iniciación del proceso como manifestación o ejercicio de la acción. En opinión del tratadista multicitado González Pérez, esta diferencia configura la naturaleza de la demanda, la cual surge de la diferencia de los demás actos procesales de la parte demandante en su régimen jurídico distinto al de ellos: "... la demanda es un acto procesal de la parte demandante por el que se solicita la iniciación del proceso... sometido a un régimen jurídico distinto al de otros actos procesales. Pues al depender del mismo el nacimiento del proceso, su realización con

¹⁷⁰ González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Porrúa, México, 1997, p.201.

¹⁷¹ Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Harla, México, 1985, p.50.

infracción de los requisitos exigidos por el ordenamiento determina la imposibilidad de que el tribunal examine en cuanto al fondo la pretensión que se deduzca, salvo que se subsane el defecto, cuando así se prevea --como se prevé normalmente-- en aplicación del principio antiformalista."

A su vez Briseño Sierra nos precisa: "El ejercicio de la primera acción se realiza en cualquiera de estas dos formas una demanda o una comparecencia, según que se regule un procedimiento escrito o uno por audiencias. Las anteriores instancias no han podido ser semejadas al accionar porque en todas faltó el sentido de proyectividad inmerso o implicado en un procedimiento singular que es el proceso. Ni la petición de medios preparatorios, ni la de medidas cautelares tiene el significado de la acción, porque el contexto en que cae la instancia de los primeros no es procesal y se limita a la mera procedimentalidad.[. . .] Entre la demanda y la comparecencia la distinción podría hacerse con facilidad, indicando que la primera requiere un escrito en tanto la segunda se limita a la exposición oral; pero conviene tener presente que tanto en una como en otra se contienen sendas acciones y las respectivas pretensiones que hacia delante, como presupuesto, buscan una sentencia y hacia el pasado aluden al supuesto del conflicto sustantivo."¹⁷²

Sobre el particular que nos ocupa podemos decir, en materia de acciones de inconstitucionalidad: la demanda debe presentarse por escrito y reunir los requisitos exigidos por la ley reglamentaria como lo establece en forma expresa el artículo 105 fracción II de la CPEUM y encierra la pretensión de que se declare que la ley, o los preceptos impugnados de ese nuevo ordenamiento, son contrarios a la Constitución (inconstitucionalidad de fondo) o que fueron emitidos o promulgados ignorando el sistema de competencias

¹⁷² Briseño Sierra, Humberto, *El Juicio Ordinario Civil*, Tomo I, México, Trillas, 1975, p. 329.

o de procedimiento legislativo establecido por nuestra Carta Magna (inconstitucionalidad de forma).

a) Contenido de la Demanda

El contenido de la demanda tendrá en forma invariable los siguientes elementos comunes para todas las Acciones de Inconstitucionalidad conforme las cinco fracciones del artículo 61 de la ley reglamentaria, variando solo por lo que respecta a los requisitos particulares de legitimación procesal:

1.-Los nombres y firmas de los promoventes (fracción I) regulado por los artículos 61 y 62 de la Ley Reglamentaria, situación que es necesario acreditar a través de las constancias o los medios de confirmación idóneos, certificados por la autoridad competente, a fin de allanar este requisito procesal sin necesidad de ser suplidos por el órgano jurisdiccional, tratándose de integrantes de los órganos legislativos [incisos a), b), d) y e) de la fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos] resulta indispensable que la demanda en que se ejercite la acción de Inconstitucionalidad este firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de los correspondientes órganos colegiados que la emitieron y en forma accesoria se designen dos representantes comunes, que en el supuesto que no se señalen los designará el ministro instructor (art. 62 LR105). Respecto de los dirigentes de los Partidos Políticos legitimados para ejercitar las Acciones de Inconstitucionalidad en los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 Constitucional será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por la fracción I del artículo 10 de la L.R.105, es

decir, se les considerara parte actora.

Para ilustrar nuestra opinión transcribimos en seguida, parte de un voto particular sustentado por la minoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la negativa de aceptar una representación diversa a la exigida por la ley y la falta de acreditamiento de la dirigencia de un partido político:

"RUBRO: REPRESENTACIÓN EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LEYES ELECTORALES. ALCANCE DE LA PRESUNCIÓN LEGAL PREVISTA POR EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL. En otro aspecto, relacionado con el propio tema de la legitimación para promover este tipo de acciones de inconstitucionalidad, se estima pertinente mencionar que el inciso f), párrafo primero, de la fracción II del artículo 105 constitucional, vigente en el caso particular, establece que están en aptitud de promover la acción respectiva "los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral... en contra de leyes electorales federales o locales..." y, en la especie, ningún elemento de convicción aportó el promovente para demostrar el registro del Partido Acción Nacional ante el Instituto Federal Electoral; sin embargo, tal hecho debe estimarse demostrado, por ser notorio, ya que es del conocimiento general, público y sabido de todos, que en la actualidad, verbigracia, son gobernadores de distintas entidades federativas, personas que fueron postuladas por ese partido para detentar tal cargo. Sirve de sustento a lo anterior, el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que dispone que los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

Por todo lo expresado, sólo resta concluir que, a juicio de los ministros que suscribimos

el presente voto particular minoritario, debió tenerse por reconocida la representación y capacidad jurídica con que se ostentó el licenciado Juan Antonio García Villa, para promover la acción de inconstitucionalidad de mérito y, por ende, entrar al análisis de las diversas cuestiones relacionadas con dicha acción, distintas de las que se relacionan con ese aspecto, con el objeto de conseguir, en la medida de lo posible, una solución por sentencia, a fin de depurar el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales.¹⁷³

2.- La mención de los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada (fracción II) en este particular es necesario mencionar la denominación correcta de tales órganos como lo señale el texto constitucional o legal que les otorgue vida jurídica;

3.- La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiese publicado (fracción III). Requisitos que al parecer comprenden tanto el texto de la norma general impugnada, como la expresión específica de los preceptos combatidos y el ejemplar del medio oficial en que se hubiesen publicado, trátase de Diario o Gaceta oficial o ambos según lo exija el decreto de promulgación;

4.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados (fracción IV);

5.- Los conceptos de invalidez [fracción V], equivalentes a los exigidos por la ley de amparo para este juicio constitucional, deberán estar correctamente relacionados con los preceptos constitucionales que se estimen violados.

En este rubro se hace patente una diferencia entre la aplicación del principio *iura novit curia*, consagrado para las acciones de inconstitucionalidad por el art. 71 LR105 para acciones en materia no electoral respecto de las de materia

¹⁷³ Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época, Tomo V, de abril de 1997 p. 107.

electoral en las que no es aplicable por disposición constitucional expresa del segundo párrafo del artículo citado, principio que se ha estado aplicando para controversias constitucionales, como se advierte de la jurisprudencia que se transcribe a continuación y que ilustra este criterio:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados. Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó,

con el número 68/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y seis."¹⁷⁴

b) Admisión y Prevenciones

Una vez recibido el escrito de demanda por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este es sometido a la consideración del Presidente del alto tribunal, quién designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución (artículos 64 y 24). Este acto se hace constar como proveído ordenando formar y registrar el expediente relativo y turnar el asunto, como ya se mencionó a un ministro instructor, para efectos de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo. No obstante en al menos un caso el Presidente del máximo tribunal ha retenido la instrucción del proceso, sin turnar el asunto a ministro instructor alguno.

Auto de admisión

Conforme al artículo 25 LR105, el ministro instructor deberá examinar: "...ante todo el escrito de demanda, y si encontrara motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."¹⁷⁵

Al respecto es oportuno mencionar el criterio que el Poder Judicial de la Federación ha emitido sobre la calificación del mencionado "motivo

¹⁷⁴ Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. IV, Noviembre de 1996, Tesis: P./J. 68/96, Página: 325.

¹⁷⁵ Cfr. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995, p. 6.

manifiesto e indudable de improcedencia" con relación a los juicios de amparo, resolución que nos proporciona una idea del sentido de razonamiento de los tribunales Federales:

DEMANDA DE AMPARO. DESECHAMIENTO POR MANIFIESTA E INDUDABLE IMPROCEDENCIA. En el supuesto de que el Juez de Distrito deseche una demanda de garantías, tomando en consideración únicamente los hechos y circunstancias narrados en la propia demanda, de los cuales se desprenda la posible existencia de una causa de improcedencia, tal desechamiento, así decretado, contraviene lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley de Amparo, que exige no sólo un motivo que impida la procedencia de la acción constitucional, sino que dicho motivo sea manifiesto y también indudable; entendiéndose que lo manifiesto es lo que se advierte clara y patentemente, y lo indudable consiste en que se tenga la certeza y plena seguridad de que la causa de improceder efectivamente se actualiza en el caso concreto. En consecuencia, no basta la convicción que se forme el juzgador de los hechos y circunstancias descritos en la demanda para ordenar su desechamiento, pues en tal hipótesis es necesario que la causa de improcedencia surja de otros elementos distintos a la demanda, como podrían ser las constancias relativas al expediente en donde se dictó el acto reclamado, pero si éstas no fueron exhibidas, es necesario entonces admitir la demanda a fin de no dejar a la promovente en estado de indefensión, al no darle oportunidad de allegar ante el Juez los elementos de convicción que justifiquen, en su caso, la procedencia del juicio. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo en revisión (improcedencia) 523/93. Nicolás Cortés Ordóñez, en su carácter de apoderado legal de Autoexpress del Sureste, S.A. de C.V. 31 de enero de 1994. Unanimidad de votos.

Ponente: Alfonso Ortiz Díaz. Secretario: José Atanasio Alpuche Marrufo.¹⁷⁶

Previsiones.

El tratamiento para las previsiones que se formulen a la demanda de acciones de inconstitucionalidad, que se sigue del texto del artículo 64 tiene diferencias esenciales de las previsiones previstas en el artículo 28 para las controversias constitucionales, consideremos el texto del precepto citado en primer lugar: "ARTICULO 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. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada."

Desde nuestro punto de vista del texto transcrito se desprende que la ley no autoriza al ministro instructor a desechar la demanda por obscuridad sino tan sólo a prevenir al demandante o a sus representantes comunes para efectos de

¹⁷⁶ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Septiembre de 1997, Tesis: VII.Io.C. J/1, Página: 579. El subrayado es nuestro.

que perfeccionen su libelo, esto es, cuando el ministro advierta la obscuridad sólo puede solicitar las aclaraciones al escrito de demanda, pero nunca podrá desecharla y transcurrido el plazo deberá continuar el procedimiento como si se hubiese subsanado la obscuridad, no estando facultado para prevenir el desechamiento por no aclarar el escrito de demanda, de lo cual tendríamos la imposibilidad que pudiese producirse un auto de inadmisión, salvo que tal oscuridad la plantee como manifiesta y notoriamente improcedente.

El procedimiento previsto para el caso de prevenciones de las controversias constitucionales, contenido en el segundo párrafo del precepto citado, artículo 28, resulta *sui generis*, sin precedente en otros procesos: "ARTICULO 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes."

Es claro que las irregularidades requeridas no se refieren a la contestación y reconvención encaminadas a sostener la validez del acto reclamado, sino al escrito de demanda y a su ampliación, ya que la última oración del párrafo segundo establece la consecuencia del pedimento del Procurador General de la República para este juicio constitucional, consistente en admitir o desechar la demanda dentro de las 48 horas siguientes y por lo tanto tal procedimiento se desarrollará antes de que se dicte el correspondiente auto de admisión o

desechamiento que dependerá en todo caso y en primer término del criterio del ministro instructor y enseguida de la opinión del procurador, opinión que podría o no ser tomada en cuenta para la correspondiente admisión.

En nuestra opinión la falta de precisión del artículo 64 LR105 para proceder cuando la demanda es oscura e irregular resulta difícil de suplir aplicando el reenvío del artículo 59 para aplicar el procedimiento de consulta establecido para las controversias constitucionales aunque para fundar la prevención y en su caso el desecharamiento también podría emplearse lo dispuesto por el artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento de aplicación supletoria en los términos del artículo 1º LR105, que a la letra dice: "Artículo 325.- Si la demanda es oscura o irregular, el tribunal debe, por una sola vez, prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, para lo cual se le devolverá, señalándole, en forma concreta, sus defectos. Presentada nuevamente la demanda, el tribunal le dará curso o la desechará. [...] El auto que admita la demanda no es recurrible; el que la desecha, es apelable."

Esta falta de precisión, en que se hace indispensable suplencia de disposiciones legales sobre reenvíos produce una ausencia de seguridad jurídica que en todo caso no debería presentarse en un proceso constitucional, y en todo caso por similitud hubiera resultado preferible la suplencia de la Ley de Amparo en vez de la suplencia del Código Federal de Procedimientos Civiles, como ya lo hemos mencionado.

Sobre este particular es revelador considerar el criterio de obscuridad emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto de juicios de amparo: ACTO RECLAMADO. SI ES OSCURO E IMPRECISO, DEBE REQUERIRSE AL

QUEJOSO PARA QUE CUMPLA CON ESOS REQUISITOS APERCIBIDO QUE DE NO HACERLO SÉ TENDRÁ POR NO INTERPUESTA LA DEMANDA DE GARANTÍAS. De conformidad con la naturaleza y fines del juicio de amparo, el acto reclamado a las autoridades, debe señalarse con claridad y precisión, en virtud, de que, a través del mismo sólo puede juzgarse sobre la legalidad o no de lo reclamado en los términos en que se hace la reclamación y se acredita ante la responsable, toda vez que esto resulta indispensable para establecer la relación procesal en los juicios de garantías; por tanto, ante la falta de precisión y claridad de los actos reclamados debe requerirse al quejoso que dé cumplimiento a esos requisitos apercibido que de no hacerlo se tendrá por no interpuesta la demanda, sin que sea válido considerar que ante la obscuridad de la misma debe desecharse ésta, en razón que de conformidad con el artículo 146 de la Ley de Amparo, ante omisiones de tal naturaleza, se concede al peticionario de garantías la oportunidad de corregirlos mediante un escrito aclaratorio, siendo categórico el contenido del numeral en cita, en el sentido de que si no se cumple con el requerimiento, el Juez Federal deberá tener por no interpuesta la demanda. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 393/95. Layda Francisca Pineda Vital. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretario: Enrique Robles Solís.¹⁷⁷

c) Vista al órgano emisor y al Procurador General de la República. Haciendo abstracción de la necesidad o irrelevancia, existencia o inexistencia del auto admisorio, el artículo 64 ordena que una vez transcurrido el plazo de cinco días concedido para desahogar las prevenciones: "..., dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días

¹⁷⁷ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: XX.57 K, Página: 87.

rinda un informe que contenga las razones..."

Del texto transcrito observamos semejanza con el acto de traslado y de contestación para los órganos demandados o señalados como autoridad responsable en el amparo, concediendo un plazo perentorio para expresar tales razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada, también observamos el plazo abreviado para el caso especial tantas veces mencionado de leyes electorales.

El artículo 66 nos menciona la vista al Procurador General de la República que en este caso deberá incluir el escrito de demanda y los informes de las responsables, salvo en los casos en que dicho procurador haya promovido la acción de inconstitucionalidad, situación en la cual conocerá de los informes en los términos del artículo 67 de la ley reglamentaria.

Intervención personal de los sujetos legitimados y facultad para designar delegados.

El tercer párrafo del artículo 102 de la Constitución obliga al Procurador General de la República, para que intervenga en forma personal cuando ejerza sus facultades con relación a controversias y acciones de inconstitucionalidad, en el mismo sentido los artículos 11 y 62 segundo y tercer párrafos de la LR105, establecen que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de quienes están facultados para representarlos conforme las normas que los rigen, que para el caso de las Fracciones o minorías legislativas que tachan de inconstitucional una ley, serán los propios legisladores designados como representantes comunes conforme al artículo 62, quienes actuarán conjunta o

separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido este.

Delegados

No obstante, que en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales se exige la intervención directa de los funcionarios legitimados para intervenir en acciones o controversias, el párrafo segundo del artículo 62 LR105 faculta a las partes para designar una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado situación indispensable en razón de la naturaleza de las partes.

d) Representación del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en los procesos de Acciones de inconstitucionalidad por el Secretario de Estado, el Jefe del Departamento Administrativo o el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previsto en las leyes o reglamentos interiores que correspondan (artículos 11 y 63 de la L.R.105).

En este particular la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las competencias, y por lo que se refiere al acreditamiento y suplencia se encuentra en los reglamentos interiores de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de los cuales comentaremos a continuación algunos casos:

Procuraduría General de la República

El Reglamento de La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de

1996, establece los órganos de apoyo para el desahogo de asuntos relacionados con la institución que analizamos, de la cual destaca la fracción II, que delega a la esfera de responsabilidad del Director General: el análisis de las normas generales que se publiquen en los órganos oficiales de las entidades federativas para determinar la procedencia de las Acciones de Inconstitucionalidad: "Artículo 29. Al frente de la Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes: [...] I. Apoyar al Procurador en el ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 105 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y denuncia de contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; [...] II. Analizar las normas generales que se publiquen en los órganos oficiales de las entidades federativas, para conocer si procede la acción de inconstitucionalidad."

Secretaría de Gobernación

El Reglamento interior de este órgano del ejecutivo (publicado en el DOF el 31 de agosto de 1998) determina la intervención del titular del ramo en representación del Presidente de la República en las acciones en comento: "Artículo 13.- Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos: [...] XIII.- Intervenir en los juicios de amparo, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en los que el Titular del Ramo represente al Presidente de la República;..."

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La intervención más detallada en reglamentos interiores relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad para órganos del ejecutivo la encontramos en el Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(publicado en el DOF el 11 de septiembre de 1996) relacionada con los artículos 6, fracción V, 10 fracción XVIII, 72 fracción II, 73 fracción I y 105;

"Artículo 6o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables: [...] V. Representar al Presidente de la República en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal; [...] Artículo 10. Compete al Procurador Fiscal de la Federación: [...] XVIII. Proponer los términos de los informes previos y justificados que deban rendir el Presidente de la República y el Secretario, cuando proceda, los servidores públicos de la Secretaría y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en los asuntos competencia de la Secretaría; asimismo los escritos de demanda o contestación, según proceda, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; intervenir cuando la propia Secretaría tenga el carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo; proponer los términos de los recursos que procedan, así como realizar, en general, todas las promociones que en dichos juicios se requieran; [...] Artículo 72. Compete a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos: [...] II. Proponer los términos de los informes previos y justificados en relación con los juicios de amparo interpuestos contra leyes, reglamentos y otras disposiciones de carácter general, de los escritos de demanda o contestación, según proceda, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, así como contra actos de las autoridades de la Secretaría o de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas; III. Intervenir cuando la propia Secretaría tenga el carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo; V. Proponer la interposición de los recursos que procedan y actuar en estos juicios con las facultades de delegado en las audiencias; así como requerir y vigilar el debido cumplimiento por parte de las autoridades hacendarias a los amparos, y en su caso, proponer los términos en que se deberá intervenir en los

incidentes de inejecución de sentencia que promuevan los particulares; [...] Artículo 73. Compete a la Dirección de Amparos contra Leyes: [...] I. Proponer los términos de los informes previos y justificados en los juicios de amparo interpuestos contra leyes, reglamentos y otras disposiciones de carácter general y de los escritos de demanda o contestación, según proceda, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; [...] Artículo 105. El Secretario de Hacienda y Crédito Público será suplido en sus ausencias por los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos, o por el Oficial Mayor, en el orden indicado. En los juicios de amparo en que deba intervenir en representación del Presidente de la República o como titular de la Secretaría, así como en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad o, en general, en cualquier otro procedimiento jurisdiccional, será suplido indistintamente por el Procurador Fiscal de la Federación o por los servidores públicos antes señalados, en el orden indicado."

Como la cita para cada dependencia del ejecutivo podría continuar *in fine*, y por razones de brevedad, remitimos al lector interesado en consultar a los correspondientes ordenamientos en la *Compilación Jurídica Mexicana* o la conocida *Compilación de Andrade*¹⁷⁸

2.-Contestación.

La L.R.105 no considera la existencia de una contestación a la demanda en materia de acciones de inconstitucionalidad, sino señala que deberá expresarse por medio de un informe que rendirán los órganos legislativo y ejecutivo que hubiesen emitido y promulgado las normas generales impugnadas y deberá contener las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la

¹⁷⁸ *Compilación Jurídica Mexicana*, Publicaciones Electrónicas de México, 1998, Compila
CJN, México, 1998.

norma general impugnada o la procedencia de la acción de inconstitucionalidad (una especie de allanamiento). Cuando se trate del Congreso de la Unión cada una de las cámaras rendirá por separado el informe mencionado. Por lo que se refiere a los plazos para rendir el informe, contamos con dos, uno normal de quince días cuando se trate de materia no electoral y otro abreviado de seis días cuando se trate de materia electoral. (artículo 64 L.R.105)

Los órganos emisor y promulgador pueden optar por formular o no el informe, ya sea que lo presentaren dentro del plazo o no lo presenten, transcurrido el plazo que corresponda, el ministro instructor deberá poner los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo que concede la L.R.105, formulen alegatos, plazo que será de cinco días cuando la impugnación verse sobre materias no electorales y de dos días cuando las normas generales a impugnar sean en materia electoral (artículo 67 L.R.105)

El procedimiento para la contestación de la demanda o presentación del informe en acciones de inconstitucionalidad difiere un tanto del escrito para controversias constitucionales, procedimiento en el cual se exigen requisitos mínimos establecidos por el artículo 23 de la ley reglamentaria, entre los cuales se menciona que deberá tener una relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos todos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios, exponiendo cómo ocurrieron (fracción I) y además exponiendo las razones o fundamentos jurídicos que estime pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que

se trate, equivalente a los requisitos expresados por el artículo 64 L.R.105 para acciones de inconstitucionalidad.

Esta diferencia lleva a deducir que para acciones de inconstitucionalidad no se tenía prevista la necesidad de hacer una relación de hechos narrados por la parte actora, sino sólo expresar razones o fundamentos jurídicos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada.

La práctica ha presentado la necesidad de exponer hechos que constituyen violación al procedimiento legislativo, diciendo y actualizando las hipótesis que configuran inconstitucionalidad o irregularidad formal, como se puede apreciar de las acciones de inconstitucionalidad resueltas durante 1996 y 1997.

3.-Las pruebas

En todo proceso deben contenerse formas esenciales que aseguren información suficiente al juzgador para dictar una sentencia justa, de tal manera que la ausencia de esta sea fuente de cuestionamiento acerca de su validez. Expresado en palabras del tratadista Briseño Sierra: "...cerrar el paso a la confirmación de los hechos es denegar justicia."¹⁷⁹

En las acciones de inconstitucionalidad no se prevé un periodo probatorio, al igual que sucede con el procedimiento de amparo directo o uninstancial, por el contrario el procedimiento establecido para las controversias constitucionales si prevé tal periodo probatorio y regula el ofrecimiento, admisión y desahogo de tales medios de confirmación. El ministro Juventino V. Castro nos explica al respecto sobre la ausencia del periodo de probanzas

¹⁷⁹ Briseño Sierra, Humberto, El Procedimiento de Amparo, Trillas, México, 1980, p.665.

en las Acciones de inconstitucionalidad: "No se requieren probanzas, porque las normas generales se expidieron y publicitaron en constancias escritas que constituyen documentos públicos base de la acción, los cuales resultan suficientes para demostrar la existencia del acto, ya que sí no fuera así la acción sería improcedente y tendría que desecharse. [...] Por ello el artículo 67 en comento establece que presentando el informe u agotado el plazo para hacerlo, inmediatamente el ministro instructor pedirá a las partes que formulen sus alegatos dentro del plazo de cinco días. [...] Sin embargo, el primer párrafo del artículo subsiguiente, bajo el numeral 68 de la ley reglamentaria, en cualquier forma deja abierta la posibilidad de que el ministro instructor necesitare, más que probanzas, elementos indispensables para dictar una buena sentencia. Es por ello que dispone: <<Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.>>"¹⁸⁰

El doctrinario procesal constitucional español Jesús González Pérez ha expresado su opinión en sentido similar:

"El aforismo *iudex secundum allegata et probata partibus iudicare debet* únicamente tiene vigencia plena en los procesos informados por el principio dispositivo. Pero como en el proceso constitucional — como en el administrativo — rige el principio inquisitivo, es incontestable que la instrucción del proceso no es actividad privativa ni siquiera peculiar de las partes. La parte demandante, al deducir la pretensión, delimita el ámbito objetivo del proceso, a lo que contribuirá asimismo la oposición a la pretensión. Pero los datos en virtud de los cuales se verificará la confrontación de la pretensión con el derecho objetivo podrán ser aportados por el órgano jurisdiccional. Y la actividad probatoria podrá asimismo ser realizada con independencia de las partes por el Tribunal. [...] En cuanto al

¹⁸⁰ Castro, Juventino V. , El artículo.... p. 222-223.

objeto de las alegaciones no existe ningún principio limitativo; serán objeto de las alegaciones cuantos hechos y normas puedan servir de fundamento a la pretensión. El objeto de la prueba, sin embargo, se limita a los hechos, no al Derecho. En atención al objeto del proceso constitucional, normalmente no tendría sentido las pruebas en aquellos que tengan por objeto verificar la inconstitucionalidad de una norma — pues bastará la confrontación de dos disposiciones —; [...] El objeto de la prueba es el dato de cuya existencia o inexistencia ha de convencerse el tribunal. Es, por tanto, una actividad complementaria de la otra actividad de instrucción: la de alegaciones. [...] De los dos tipos de alegaciones, la actividad probatoria, en principio únicamente tiene por objeto los hechos, no las normas jurídicas (*iura novit curia*). Salvo la costumbre, el derecho extranjero y el derecho no general, la prueba únicamente versará sobre los hechos de los que dependa la estimación o desestimación de la pretensión y sean dudosos o controvertidos.¹⁸¹

4.- Notificaciones y Promociones.

El tiempo para notificar la resolución en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales inicia al día siguiente en que se hubiesen pronunciado, se cuenta con dos vías para realizar las notificaciones: primera.- mediante publicación en lista y entrega de oficio en el domicilio de las partes, por conducto de actuario; segunda.- mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo; sólo en casos urgentes la vía telegráfica para efectuar las notificaciones (art. 4 L.R.105).

Efectos de las notificaciones.

Los efectos de las notificaciones se surtirán a partir del día siguiente en que

¹⁸¹ González Pérez Jesús, Derecho Procesal Constitucional, Civitas, Madrid 1980, p.p. 173-175

hubiesen quedado legalmente hechas. (Artículo 6 L.R.105).

Formalidades de las notificaciones.

Las partes están obligadas por la ley a recibir los oficios de notificación que se le dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren y la negativa a firmar el acta o a recibir el oficio no impide que la notificación se tenga como legalmente hecha y sólo bastara que en el caso de que se haga por conducto de actuario, Se haga constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia (artículo 5ºL.R.105).

Nulidad de notificaciones.

Cuando las notificaciones no fueren hechas en la forma establecida en el título primero L.R.105 serán nulas. Haciéndose acreedor el responsable a una sanción que en caso de reincidencia podría alcanzar la destitución del cargo. (Artículo 3ºL.R.105).

Notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas notificaciones en particular deberán efectuarse por conducto del secretario de Estado, jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto o bien con el consejero jurídico del gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley (artículo 4º, segundo párrafo L.R.105 en relación con los artículos 5, 6, 7 y 8) como ya lo comentamos en el apartado de esta tesis referente a la comparecencia del Ejecutivo Federal (supra p.149-153).

Promociones por correo o telegrama.

Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, las promociones podrán presentarse mediante depósito, dentro de los plazos legales, en la oficina de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo o envío desde la oficina de telégrafos, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes. En este supuesto se tendrá como fecha de presentación de las promociones la fecha en que se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos. (Artículo 8 L.R.105).

Como lo mencionamos el artículo 4° L.R.105 permite la notificación mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo o en casos urgentes por la vía telegráfica, vías de notificación que se entiende se utilizarán cuando las partes residan fuera del lugar de residencia de la Corte. Lo cual resulta una verdadera innovación en una ley procesal mexicana, sin embargo se omitió detallar su diligenciamiento, quedando en una categoría de simple mención, nivel que clasificaba el maestro Alcalá Zamora en un artículo publicado en 1948:

"... la práctica de las notificaciones ha determinado en los tribunales de justicia la existencia de un oficio más o menos autónomo para llevar a cabo... las efectuables en la propia demarcación del juzgador notificante. Para las demás, unas veces se sigue el viejo sistema de la que denominaremos transmisión judicial (o sea la realizada por los funcionarios del juzgado requerido, a petición del tribunal requirente) y otras se acomodan a métodos más modernos y expeditivos, ... estos se caracterizan por contar siempre de un órgano transmisor no sólo complejo, sino además mixto, ya que lo integran funcionarios judiciales y extrajudiciales: el notificador judicial necesita, recaba y obtiene la cooperación de empleados de correos o telégrafos para diligenciar las notificaciones que hayan de cursarse por estos medios... La reglamentación técnica de las notificaciones por correo presenta en los distintos códigos procesales una gradación muy perceptible. Existen textos

que acaso por considerar este aspecto desprovisto de importancia procesal, o quizás por reputarlo implícitamente materia postal no necesitada de disposiciones especiales, ... se contentan con enunciar la posibilidad de que tales o cuales comunicaciones se cursen por correo. Un segundo paso lo dan los códigos que exigen a tal fin carta certificada y acuse de recibo. Un tercer criterio, con diversas modalidades a su vez, es el de los códigos que fijan, por decirlo así, unas bases y se remiten para su desarrollo a leyes, decretos o acuerdos administrativos. Por último, una cuarta fórmula consiste en reglamentar la materia en la ley procesal. A favor de la postrera solución — en nuestra opinión, la preferible — cabe aducir dos argumentos: primero, que la notificación procesal, sea cual fuere la manera de practicarse, constituye, como suscribiría Pero Grullo, un acto procesal, que no debe quedar mediatizado o desvirtuado por normas de carácter postal, y 2º, que no siendo conveniente fraccionar el régimen de una institución entre diferentes textos legales, y no pudiendo atribuirse a los reglamentos postales, por el motivo expuesto, la total ordenación de las notificaciones procesales habrán de ser los códigos de enjuiciamiento quienes se cuiden de ello, con tanta más razón cuanto que a tal fin no hacen falta muchos ni muy detallistas artículos. Para que los funcionarios postales puedan cumplir con acierto su cometido de notificador, bastará con estampar en el sobre en que se cursen, las instrucciones a que hayan de atenerse, o bien con dotar a las oficinas de correos de personal especializado para diligenciar la notificación. Tocamos así el punto neurálgico de las comunicaciones procesales por correo.

¿Es, en efecto, posible atribuir el mismo crédito a un cartero cualquiera que al notificador adscrito a un tribunal? ¿Cabe, sin más, erigir en fedatario a un cartero rural, semianalfabeto, o a uno urbano, de esos que impacientes devuelven a la oficina los certificados ordinarios, cuando el destinatario tarda unos segundos en bajar a firmarlos desde el último piso de un elevado edificio? ¿Cómo poner en tales manos actos procesales

de la importancia de una citación o de un emplazamiento? ¹⁸²

5.- Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.

La improcedencia ha sido estudiada ampliamente por los principales tratadistas del juicio de amparo, opiniones de las cuales es factible tomar sus notas esenciales que gracias a la proximidad de género describen en el fondo tal acto procesal para la Institución que estudiamos, transcribimos a continuación la opinión del maestro Ignacio Burgoa: "En el ámbito de la abstracción, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir *la dicción del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea*. En la realidad jurídica empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que ésta no consiga su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y *precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión*.

Esta última condición es la base indispensable de la improcedencia, pues sin ella la acción específica es procedente, aunque su objeto no se logre en cada caso concreto, porque la pretensión del que la dedujo sea infundada. En esta hipótesis, el órgano jurisdiccional, previo análisis de la cuestión fundamental planteada, la resuelve contrariamente a dicha pretensión, lo que implica que la acción *hic et nunc* ejercitada no consiguió su objeto específico, es decir, la prestación del servicio público jurisdiccional *en un determinado sentido*.¹⁸³

Respecto del sobreseimiento el maestro Burgoa nos dice que en cuanto a un concepto formal consiste en: "*un acto procesal proveniente de la potestad*

¹⁸² Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. *Estudios de teoría general e historia del proceso T. II*, México, UNAM-III, p.p. 33-50.

¹⁸³ Burgoa, El juicio de Amparo, Porrúa México 1986, p. 452

*jurisdiccional, que concluye una instancia judicial sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental.*¹⁸⁴

Al respecto el prestigioso tratadista en cita menciona que si bien algunos elementos de sobreseimiento en el amparo emanan de la improcedencia de la acción y otros son distintos de ésta. "De ello se infiere que *todo juicio de amparo improcedente origina fatalmente una resolución judicial de sobreseimiento que lo termina, sin que, por otra parte, todo sobreseimiento obedezca a alguna causa de improcedencia.*"¹⁸⁵ *Los conceptos citados de improcedencia y sobreseimiento resultan aplicables al proceso de acciones de inconstitucionalidad, en su ámbito constitucional y legal.*

a) Improcedencia y sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.

Consideremos el texto del artículo 65 de la LR105: "En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad"

Si observamos el texto del primer párrafo del artículo 25 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución

¹⁸⁴ Idem, p. 502

¹⁸⁵ Cfr. Ident. p. 502-503

Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos que contiene la obligación del ministro instructor de examinar de oficio el escrito de demanda, disposición reiterada en el último párrafo del artículo 19 L.R.105, y en caso de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, desechar de plano, es decir sin mayor trámite, aunque con las limitaciones que el artículo 64 contiene para prevenir al demandante como ya se ha mencionado en el apartado. b) Admisión y prevenciones de esta tesis (supra p. 142).

El artículo 19 L.R.105 contiene ocho fracciones con igual número de hipótesis de improcedencia:

Fracción I.- Es improcedente impugnar en vía de acción de inconstitucionalidad las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que esta vía se encuentra reservada para los casos y sujetos enumerados en los incisos del a) al f) de la fracción II del artículo 105 Constitucional.

Fracción II.- No es aplicable para las acciones de inconstitucionalidad, debido a que las reformas al artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre del mismo año establecen expresamente la no aplicación de esta causal de improcedencia para Acciones de Inconstitucionalidad contra leyes electorales.

Para las fracciones III y IV el párrafo segundo del artículo 65 de ese ordenamiento invocado considera solo aplicable cuando los supuestos contemplados se presenten respecto de otra Acción de Inconstitucionalidad.

Fracción III.- Contra normas generales o actos materia de una controversia o acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez

Fracción IV.- Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otras controversias, contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo de la Constitución, demás casos en que pronuncie resoluciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que tengan efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Fracción V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general materia de la controversia. Hipótesis que contempla una consecuencia natural de la derogación o fin de vigencia de la norma general impugnada.

Fracción VI.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Hipótesis no aplicable a las acciones de inconstitucionalidad.

Fracción VII.- Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos en el artículo 21, supuesto que resulta la causal más frecuente y aplicable para decretar la improcedencia o desechamiento de la acción de inconstitucionalidad intentada y

Fracción VIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Como ya lo mencionamos estas causales de improcedencia deberán

examinarse de oficio. Al respecto el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio de mil novecientos noventa y seis, aprobó, con el número 31/1996, la tesis de jurisprudencia que establece tal carácter y que por su importancia transcribimos a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL. Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: "En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio." Síguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene él deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso", no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.¹⁸⁶

b) Sobreseimiento.

Por lo que se refiere al sobreseimiento el artículo 20 de la ley reglamentaria considera cuatro hipótesis contenidas en igual número de fracciones, de las cuales las enunciadas en las fracciones I y IV resultan inaplicables a las acciones de inconstitucionalidad, por tratarse de la excepción expresa de ese

¹⁸⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, 9a Época, Instancia: Pleno, Junio de 1996, Tesis: P./J. 31/96, Página: 392

dispositivo para normas generales. En cambio resultan aplicables a las acciones en estudio, las hipótesis contenidas en las fracciones II y III. La primera supone el evento de que durante el juicio apareciese o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia enumeradas por el artículo 19 de la L.R.105, situación que requiere además, se actualice la aplicabilidad a las acciones de inconstitucionalidad; y para la fracción III que de las constancias de autos apareciese claramente demostrado que no existe la norma materia de la acción de inconstitucionalidad, o cuando no se probare a través de los medios de confirmación idóneos la existencia de la norma impugnada.

7.- Conexidad de las Acciones de Inconstitucionalidad.

Sobre la conexidad en general, el distinguido procesalista mexicano Ovalle Favela nos dice: " Este fenómeno se presenta cuando dos o más litigios distintos, sometidos a procesos diversos, se vinculan por provenir de la misma causa o relación jurídica sustantiva (conexidad objetiva), o porque en ellos intervienen las mismas partes (conexidad subjetiva). Para evitar que sobre los litigios conexos se dicte, por separado, las respectivas sentencias, y que éstas lleguen a ser contrarias o contradictorias, procede la acumulación de los procesos en los que se tramiten dichos litigios, con la finalidad de que, aun cuando se sigan sustanciando "por cuerda separada", se resuelvan en una sola sentencia."¹⁸⁷

Como puede apreciarse en materia de acciones de inconstitucionalidad es susceptible de producirse la conexidad objetiva pero difícilmente se podría presentar la conexidad subjetiva.

Procede la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad cuando

¹⁸⁷ Ovalle Favela, José. Teoría General..., p. 130.

en ellas se impugne la misma norma, supuesto en el cual de oficio o a petición de parte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá decretarla (primer párrafo del artículo 69 L.R.105).

El segundo párrafo del artículo 69, contiene tres hipótesis normativas:

- 1) Que las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales estén impugnando las mismas normas;
- 2) Que las acciones de inconstitucionalidad y juicios de amparo se impugnen de inconstitucionales las mismas normas;
- 3) Que se presente la impugnación por inconstitucionalidad de normas, tanto en acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo.

Sí se trata de los supuestos señalados en los incisos 2) y 3) y cuando alguno de los ministros lo solicite, podrá acordar, mediante acuerdo general la previsión del artículo 37 L.R.105 en relación al 69 del mismo ordenamiento:

"...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 uno u otro fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo."¹⁸⁸

En la hipótesis que haya acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales conexas, puede aplicarse por analogía y por disposición del art 69 L.R.105 la previsión del artículo 38: aún cuando no proceda la acumulación, pero exista conexidad entre dos o más de ellas y el estado

¹⁸⁸ Cfr. Art. 37 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Andrade p. 362-125 y 362-126.

procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

7.-Recursos.

El único recurso reconocido por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el Recurso de reclamación previsto en el artículo 51 del ordenamiento mencionado, para el caso de acciones de inconstitucionalidad, únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad interpuesta (artículo 70 L.R.105). Así de los siete supuestos previstos para las controversias constitucionales nos quedan sólo dos casos para interponer reclamación, que no corresponden a ninguno de los seis primeros incisos del art. 51 en cita, pero que sin embargo encuadraría en la fracción VII (En los demás casos que señale esta ley) del mismo precepto.

Plazo y forma para interposición del Recurso de Reclamación.

El recurso de reclamación deberá interponerse dentro de un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas (artículo 52 L.R.105), deberá promoverse ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días alegue lo que a su derecho convenga (artículo 53 L.R.105).

Agotado el plazo para recibir informes de justificación el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará los autos a un ministro instructor distinto del ministro instructor cuyos actos se impugnen a fin de que

elabore el proyecto de resolución que deba someterse al pleno. Si consideramos la clasificación formulada por Ovalle Favela encontramos que este medio de impugnación es de carácter vertical, se interpone ante un superior al juzgador *a quo*, lo sustancia un ministro distinto del *a quo* y lo resuelve el pleno, órgano *ad quem*. Es un medio de sustitución, el juzgador que conoce y resuelve la impugnación tiene facultades para confirmar, revocar o modificar el acto impugnado.¹⁸⁹

Sanciones

La interposición "sin motivo" del Recurso de reclamación puede ocasionar la aplicación de una sanción, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o ambos una multa de diez a ciento veinte días de salario (artículo 54 L.R.105).

En este aspecto consideramos que debe distinguirse entre falta de motivo o motivación insuficiente y la resolución adversa, que pudo haber estado suficientemente motivada pero resultar desestimatoria.

8.- Sentencias.

El cuarto párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el penúltimo párrafo del mismo, se refieren a las resoluciones que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a las acciones de inconstitucionalidad, destaca el cuarto párrafo citado que exige una mayoría calificada para aprobar la invalidez de las normas impugnadas: "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán

¹⁸⁹ Cfr. Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. p.p. 321-327.

declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos"¹⁹⁰

Limitación que se confirma por el artículo 72 de la L.R.105, que impide pronunciarse sobre el fondo del asunto: "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 aprobaran por la mayoría indicada, el tribunal pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."¹⁹¹

La ley reglamentaria prevé, tres etapas para resolver las acciones de inconstitucionalidad que incluyen la deliberación y votación: **Primera.-** Se formula el proyecto de sentencia por el ministro instructor (artículo 68, párrafo tercero); proyecto de sentencia que puede contener: a) la declaración de invalidez de todas o algunas de las normas impugnadas o b) La declaración de que no se encontró contradicción entre las normas impugnadas y la Constitución (proyecto de sentencia desestimatoria). **Segunda.-** Si el proyecto de sentencia pretende declarar la invalidez de todas o algunas de las normas impugnadas y el resultado de la votación a favor del proyecto en este sentido resulta menor a ocho votos se tendrá por desestimada la acción ejercitada y se ordenará el archivo del asunto.

Tercera.- Si el proyecto de sentencia es en el sentido de declarar que no se encontró contradicción entre las normas impugnadas y la Constitución bastará que el resultado de la votación para el proyecto sea de mayoría simple; pero

¹⁹⁰ Cfr. Cuarto párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, Andrade p.84-7.

¹⁹¹ Cfr. DOF 11 de mayo de 1995 p.12.

ni la Constitución, ni la ley han considerado el rechazo de un proyecto tal, sin embargo acordar diferir la votación y ordenar la reformulación del proyecto presentado por el ministro instructor podría ser una salida en este sentido.

La doctrina ha criticado en forma adversa esta disposición llamada mayoría reforzada, al respecto el tratadista mexicano Héctor Fix Zamudio ha escrito: "... reproducimos aquí lo que expresamos [...] en relación con las controversias constitucionales por lo que respecta al porcentaje de la votación, que consideramos inconveniente, con mayor razón tratándose de las acciones abstractas de inconstitucionalidad [...] sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad que se refiere a la invalidez de disposiciones también generales a una votación calificada, además en un porcentaje tan alto, como lo es de ocho votos de entre once magistrados, nos parece un error grave que sin duda afectará la eficacia de este instrumento de garantía constitucional."¹⁹²

El tratadista español Brague Camazano manifiesta: "Acaso uno de los aspectos más criticables de la regulación constitucional de la acción de inconstitucionalidad en México es el referido a la mayoría que se exige para que los magistrados del Pleno de la Suprema Corte puedan declarar inconstitucional una ley [...] se requiere, concretamente, para que una ley pueda ser declarada inconstitucional, el voto favorable de ocho magistrados, sobre un total de once. De otro modo, no basta con una mayoría simple; no es suficiente con que la mayoría de los magistrados que integran el pleno emita un juicio favorable a la declaración de inconstitucionalidad, sino que es necesario que exista en el pleno una mayoría reforzada de un 72 por ciento (es decir, casi las tres cuartas partes de los magistrados). Y eso únicamente para el caso de que estén presentes todos los

¹⁹² Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en México. UNAM, México, 1998, p.92 y 82.

magistrados, lo que no es en modo alguno necesario pues la ley reglamentaria admite que el pleno quede constituido, a los efectos de dictar una sentencia en un proceso de inconstitucionalidad, simplemente por la presencia de ocho de los ministros (artículo 4 LOPJF), hipótesis esta última en la que no bastará, para que prospere una declaración de inconstitucionalidad de la ley, con la mayoría reforzada del 72 por ciento de los ministros (presentes), sino que se requerirá la unanimidad de los mismos.[...] sea como sea, esta mayoría exigida para emitir una declaración de inconstitucionalidad de una ley, superior a la mayoría simple por la que razonablemente ha de resolver un órgano jurisdiccional colegiado, carece de todo sentido.[...] Y es que, como nos dice Kirchof, " la jurisdicción (a diferencia del legislador) decide no por autoridad de la mayoría, sino porque se inviste de la autoridad de lo justo". [...] A todo ello puede añadirse lo paradójica que resulta esta exigencia de una mayoría reforzada cuando se la pone en relación con la exigencia simplemente de mayoría simple en el Pleno de la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de las leyes federales cuando la cuestión sobre su constitucionalidad se ha planteado por la vía de la controversia constitucional (a pesar de que ello conduzca también a una resolución dotada de efectos generales), incluso, también cuando se ha planteado por la vía del amparo contra leyes. Esto último llevará probablemente a que, en la hipótesis de que la Corte, al buscar por la vía de la acción de inconstitucionalidad sobre la conformidad a la Constitución de una ley, aprecie que la misma es inconstitucional por mayoría simple, pero sin alcanzar la mayoría reforzada de ocho ministros, aunque la acción de inconstitucionalidad resulte efectivamente desestimada, ello no podrá sin embargo impedir que los ciudadanos más pudientes afectados por la ley en cuestión puedan acudir a la vía del amparo contra leyes para lograr que la ley en cuestión les sea desaplicada, como efectivamente habrá de decretar la propia Suprema Corte en cuanto que, por la vía del amparo no se requiere mayoría reforzada alguna sino mayoría simple a secas. Es obvio que ello encierra una contradicción e incongruencia internas del sistema

que no puede sostenerse por mucho tiempo, aparte ya de la gran injusticia social que conlleva."¹⁹³

Corrección de errores en cita de preceptos y suplencia de la queja deficiente.

El artículo 71 de la L.R.105 establece: "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 suplir 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."

El primer supuesto del artículo 71 aludido se refiere a la corrección de los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y la suplencia en los conceptos de invalidez planteados en la demanda y el segundo supuesto del primer párrafo del mismo precepto establece la facultad de nuestro máximo tribunal de fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial, en primer lugar debe tenerse en cuenta el decreto publicado en Diario Oficial de 22 de noviembre de 1996, este artículo 71 multicitado fue adicionado con un segundo párrafo del tenor siguiente: "Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

Como puede advertirse del texto transcrito esa obligación de suplencia en el

¹⁹³ Brague Camazano, Op. Cit. p.p. 217-223

planteamiento de los conceptos de invalidez expresados en la demanda, así como la facultad para fundar la declaratoria de invalidez en preceptos no invocados no rige en la materia electoral, ya que se aplica sólo a la invocación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Es oportuno mencionar que el ministro Juventino V. Castro ha desarrollado en forma amplia el tratamiento de las suplencias, examinadas en las obras "El Artículo 105 Constitucional" y "Garantías y Amparo", textos a los que remitimos al lector con deseo de profundizar en este fascinante tema, por razón de brevedad del tema que no abordamos sólo citamos algunas conclusiones formuladas por éste jurista tan prestigiado: "Insisto en cualquier forma: la suplencia del error, es la recomposición que hace,— en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación —, para corregir de oficio los preceptos en que el actor incurre al plantear su demanda,— su instancia dirían los doctrinarios —, respecto a las disposiciones constitucionales violadas, y que se complementa por el sentenciado en forma tal que debe entenderse que se mejora legítimamente por la Suprema Corte, y se da como hecho que la precisión se hizo por el demandante mismo; el sentenciador en tal forma, de hecho finge que así se hizo para los efectos de que la sentencia se ocupe de los fundamentos y los planteamientos de lo que no se hizo, pero que debe entenderse como sí se hubiese hecho. Es muy importante aclarar que esta suplencia solamente se admite respecto de los preceptos (obviamente los preceptos constitucionales señalados en la demanda), invocados. Esta es la esencia y los límites de la suplencia del error.... para las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad esto rige cabalmente.[...] el artículo 71, dentro de las regulaciones de las acciones de inconstitucionalidad, en el título III, precisa: "al dictar sentencia la Suprema Corte de

Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados..."[...] Inútil insistir que ésta no es una regla, un principio, que se refiera a la demanda, o a su contenido; ni a la fijación de la litis; ni al procedimiento instructorio. Es un mandato para instrumentar las sentencias. La ley dice: "cuando vayas a sentenciar, entre otras cosas procede a examinar la demanda, y si en ella encuentras que el demandante comete un error, es decir no acierta a precisar cuál es la disposición constitucional violada al examinar el acto o la norma general que se impugna, no tomes en cuenta la cita textual de la demanda; aprecia y valora el error en la cita; y tú, juez constitucional, sustituye la cita equivocada, por la disposición constitucional que sí es la adecuada. Y luego resuelve conforme a esa sustitución o suplencia y concede por lo que entiendes es lo acertado"¹⁹⁴

Condiciones para formular las sentencias en acciones de inconstitucionalidad.

El artículo 73 de la ley reglamentaria establece: " Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41,43,44, y 45 de esta ley." El artículo 41 preceptúa los elementos que las sentencias deberán contener en seis puntos contenidos en igual número de fracciones: I.- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; II.- Los preceptos que la fundamenten; III.- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados; IV.- Los alcances y efectos de las sentencias, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos

¹⁹⁴ Castro, Juventino. El Artículo 105 Constitucional, p. 330-331 y 138-194

elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. 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; V.- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales impugnadas, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; VI.- En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

En especial para la fracción III del artículo 41 L.R.105, es dable señalar el comentario del ministro Juventino V. Castro: "En materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad importan más los conceptos alrededor de la constitucionalidad, que los hechos en que con frecuencia se insiste en los juicios ordinarios penales, civiles y de cualquier índole interpartes, y aún en buena manera en el juicio de amparo. En efecto, algo podría interesar, por ejemplo, en las controversias constitucionales como se fijaron los límites entre dos Estados, y como ocurre una invasión; pero normalmente — y con más frecuencia —, se está planteando que una norma general concreta, o algunos artículos de una ley codificada, son contrarios a lo textualmente dispuesto o al espíritu de un numeral, o varios, de la Constitución. Es esto último lo que se identifica en la fracción III del artículo 41 como "consideraciones que sustentan su sentido", a los cuales hay que añadir los precisos preceptos que se estiman violados."¹⁹⁵ La condición establecida en el artículo 43 de la L.R.105 la comentaremos en otro subinciso más adelante en esta tesis, por otra parte el artículo 44 L.R.105 establece junto con el 45 del mismo ordenamiento las condiciones de

¹⁹⁵ Ibidem. p.p. 335-336.

ejecución de sentencias, aplicables en virtud de que el título III dedicado en exclusiva a las acciones de inconstitucionalidad omite su mención, y el artículo 59 remite a las disposiciones contenidas en el título II, en todo aquello que no se encuentre previsto en este título. Una vez dictada la sentencia, es decir alcanzada la votación mínima de ocho ministros el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicar de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen y además cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales ordenará su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado. Los efectos de las sentencias se producirán a partir de la fecha que determine el resolutivo de nuestro máximo tribunal. Un aspecto relativo a los efectos retroactivos se encuentra en el segundo párrafo del artículo 45 L.R.105 que confirma la disposición constitucional establecida en el penúltimo párrafo del artículo 105 CPEUM relativo a la retroactividad de las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

Efectos de la Declaratoria de invalidez.

El artículo 41 fracción IV de la L.R.105, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por reenvío del artículo 73 del mismo ordenamiento establece en tres puntos los alcances y efectos de la sentencia: 1.- Los órganos generales respecto de los cuales opere; 2.- Aquellos elementos necesarios para su plena eficacia; 3.- La mención de los efectos sobre aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Al respecto del último punto

mencionado, el tratadista Brague Camazano, tantas veces citado, nos llama la atención acerca del análisis de la sistemática interna de las declaratorias de inconstitucionalidad tanto las que abarcan todo un ordenamiento como las de inconstitucionalidad parcial, sobre las cuales expresa: "Esta precisión del artículo 41.IV L.R.105 hay que entenderla, en rigor, como una quiebra legal del principio de congruencia — que exige que exista una exacta correlación entre el *petitum* de la demanda y el contenido del fallo —, pero que en realidad constituye una exigencia ineludible de la propia estructura del proceso de control normativo a fin de salvaguardar la necesaria coherencia del texto legal al que pertenecían los artículos anulados y ello porque lo dispuesto en ese artículo no puede interpretarse como referido exclusivamente a las normas que dependen lógicamente de la norma que se invalida y ello tanto si son normas legislativas como si son normas reglamentarias. La lógica del precepto... es la de preservar la coherencia del ordenamiento jurídico en su conjunto."¹⁹⁶

Para el supuesto de sentencias de inconstitucionalidad parciales en que sólo algunas de las disposiciones legales son declaradas inconstitucionales, pero no la ley en su integridad, Brague Camazano precisa que frente a la regla general de la "...<<incomunicación de la nulidad>> ... Ocurre, sin embargo, que habrá casos en que la inconstitucionalidad de disposiciones legales singulares habrá de traducirse necesariamente en una nulidad total de la ley, [...] a) bien porque las restantes disposiciones de la ley sujeta a examen dejan de tener significado autónomo (criterio de la dependencia); b) bien porque las disposiciones inconstitucionales formaban parte de una regulación global a la cual prestaban sentido y justificación (regla de la interdependencia)."¹⁹⁷

¹⁹⁶ Brague Camazano, Op. Cit. p.p 224-225.

¹⁹⁷ Ibidem. p. 238

Un último aspecto considerado por el tratadista en cita respecto de sentencias de inconstitucionalidad parciales trata la hipótesis de nulidad parcial "...cuando el tribunal declara la inconstitucionalidad sólo de una de las partes separadas de la disposición impugnada, así como cuando sea declarada inconstitucional sólo una de las posibles normas deducibles de dicha disposición,... se caracteriza por la fórmula, contenida en el fallo, según la cual una disposición es declarada inconstitucional entre la parte en que prevé o dispone algo"¹⁹⁸. Supuesto en el cual, no obstante, queda en vigor dicha disposición en lo que atañe a todas las demás.

9.- Retroactividad

El penúltimo párrafo del artículo 105 Constitucional establece: "La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."¹⁹⁹, en el mismo sentido el segundo párrafo del artículo 45 lo reproduce: "La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."²⁰⁰

La retroactividad en materia penal ha sido abordada en forma minuciosa en las sentencias de amparo, para ilustrar el sentido que se ha impreso, hemos seleccionado una tesis de jurisprudencia que expresa la aplicación de los principios generales y disposiciones aplicables en materia penal relacionados con la retroactividad:

RETROACTIVIDAD. CUANDO CORRESPONDE AL ÓRGANO DE CONTROL

¹⁹⁸ Ident. p.239

¹⁹⁹ Cfr. Compilación de Andrade p. 84-7.

²⁰⁰ Cfr. Compilación de Andrade p. 362-129.

CONSTITUCIONAL RESOLVER SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL MAS FAVORABLE. El juicio de amparo es, en esencia, un medio de defensa cuyo objeto es examinar la legalidad del acto reclamado, pues el órgano de control constitucional decide si el acto reclamado viola o no garantías individuales, y en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, no pudiéndose admitir ni tomar en consideración, las pruebas no rendidas ante dicha autoridad; así pues, sería ajeno al objeto, esencia misma del juicio de amparo, disponer que se apliquen en beneficio del quejoso, las reformas de que hubiera sido objeto la ley penal (previendo una pena más favorable al sentenciado), cuando tales reformas no estaban vigentes al emitirse la sentencia reclamada, pues la litis en el juicio de amparo consiste en decidir si la sentencia reclamada se dictó conforme a la ley penal aplicable, es decir, la ley vigente cuando sucedieron los hechos o cuando la sentencia fue emitida, siendo de advertir que conforme al artículo 56 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, si entre la comisión de un delito y la extinción de la pena, surge una nueva ley, ésta deberá aplicarse retroactivamente cuando beneficie al inculcado o indiciado y corresponde hacer dicha aplicación a la autoridad que conozca del asunto; es decir, si no ha concluido el proceso, será el juez o Tribunal de apelación que conozca de él, quien aplique la nueva disposición legal, mientras que si se trata de sentenciados, la aplicación de la misma corresponderá al Poder Ejecutivo, encargado de la ejecución de las sanciones, aplicar la ley más favorable.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. Octava Época: Amparo directo 285/93. Roque Robledo Luna. 30 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 365/93. Juan Espíndola Hernández. 25 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 399/93. Emiliano Hernández Rivera. 13 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Amparo directo 419/93. Celestino Espinoza González. 13 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Amparo

directo 116/94. Javier Antonio de la Cruz Maldonado. 28 de abril de 1994. Unanimidad de votos.²⁰¹

Integración de jurisprudencia por las sentencias de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Un aspecto que trasciende a todo el sistema judicial es el que deriva consecuencias de lo ordenado por el artículo 43 de la ley reglamentaria y que a la letra dice: "Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."²⁰²

El ministro Juventino Castro analiza a la luz del párrafo séptimo del artículo 94 constitucional lo ordenado por el artículo 43 de la ley reglamentaria en estudio: "De hecho el artículo 43 de la ley, que regula tanto a las controversias constitucionales como a las acciones de inconstitucionalidad, crean jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.... antiguamente el artículo 107 constitucional se refería a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia dentro de los juicios de amparo.[...] Vista la inconveniencia de esa determinación, desde el momento en que se creó la *Revisión Fiscal*, como procedimiento especial no constituyente de un juicio de amparo, sino de un diverso procedimiento constitucional, en sus principios del conocimiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte y posteriormente de los tribunales colegiados de circuito, para examinar las inconformidades de la hacienda pública contra las resoluciones

²⁰¹ Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo II, Parte TCC. Tesis: 699, Página: 443;SJF y su Gaceta, 9a Época, T. I Mayo de 1995, p. 124, tesis por contradicción 1a./J.7/95, NOTA: Tesis IX.1o.J/16, Gaceta N° 79, p. 63; véase ejecutoria en el mismo, T. XIV-Julio, 1ª Parte, pág. 351.

²⁰² Cfr. DOF 11 de mayo de 1995, p. 8.

del Tribunal Fiscal de la Federación, se determinó ubicar precisamente en el artículo 94 la posibilidad de establecer jurisprudencia obligatoria a cargo de los tribunales del poder judicial de la federación, sin limitarse específicamente al juicio de amparo, pudiendo entonces abarcar a la Revisión Fiscal que ahora traigo al recuerdo, y que resulta aplicable y útil para los nuevos juicios que examinamos. [...] Este desplazamiento fuera de las disposiciones constitucionales que establece el juicio de amparo, resulta muy útil cuando, a partir de 1995, se establecen las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, porque es indispensable el que se establezca jurisprudencia,- ahora únicamente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —, en materia de las decisiones en estos juicios especiales, que deben ser respetadas a la manera en que limitadamente se determina para el juicio de amparo, sólo para las autoridades judiciales, aunque se recaiga en el grave error de no establecer la obligatoriedad para toda clase de autoridades, entidades, poderes y órganos, en materia de interpretación de las disposiciones constitucionales, no entendiéndose la razón por la cual solamente se dirigen los criterios jurisprudenciales a las autoridades judiciales, eliminándose a las de cualquier otra calidad."²⁰³

10. Incumplimiento de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido resulta aplicable el artículo 46 L.R.105 en especial en su párrafo segundo dedicado a la ejecución de sentencias aplicable en términos del artículo 59 del ordenamiento en cita, actuación mencionada por el último párrafo del artículo 105 de nuestra Carta Magna, sobre el cual el acucioso ministro Juventino V. Castro realiza una disertación en la cual muestra la

²⁰³ Castro, Op. Cit. p. 338-340.G

inconsistencia de las sanciones penales que se pretendieron establecer. Sin embargo resultan válidas las sanciones administrativas tales como la inmediata separación del cargo a la autoridad incumplida.

El artículo 47 L.R.105 aplicable bajo los mismos argumentos del párrafo anterior a las acciones de inconstitucionalidad, nos parece más idóneo para invocar en caso de que cualquier autoridad trate de aplicar una norma general declarada inválida, situación en la que deberán denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precepto que establece los actos que éste funcionario deberá ejecutar para mandar que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución.

CONCLUSIONES

- 1.- La obligatoriedad de una Constitución desde el punto de vista jurídico se debe al principio de supremacía que contiene.
- 2.- Si los actos legislativos son contrarios a la Constitución hay dos vertientes: la primera afirma: todo acto legislativo contrario a la constitución no es ley, y la otra considera al acto legislativo como presuntamente constitucional, anulable o desaplicable en la medida y términos que la propia ley fundamental lo prevea.
- 3.- Los órganos de control constitucional tienen la misión más importante de proteger al código político.
- 4.- El juicio de amparo en México ha desempeñado un papel de extraordinaria importancia en la defensa de los gobernados contra los excesos y actos arbitrarios de las autoridades y en especial en el amparo contra leyes, el cual ha generado una gran cantidad de precedentes jurisprudenciales que han definido el significado de los preceptos constitucionales como límite impuesto al poder legislativo, así como el sentido y alcance de la protección constitucional.
- 5.- Entre las diferencias notables entre el Amparo contra leyes y las Acciones

de Inconstitucionalidad se encuentra la legitimación procesal para ejercer la acción, en el Amparo debe hacerla el gobernado que sufre agravio personal directo y perjuicio jurídico, en cambio en las Acciones de Inconstitucionalidad esta legitimación se ejerce por un grupo minoritario, por lo menos 33% de integrantes, del órgano legislativo que expidió la ley o por el Procurador General de la República o excepcionalmente las dirigencias de Partidos Políticos cuando se trate de leyes electorales, según enumeración casuística de los seis incisos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin la exigencia de agravio personal directo y en su esfera jurídica.

6.- En el Amparo contra leyes los efectos de la sentencia protegen únicamente al gobernado que lo interpuso, sin anular la ley, mientras que en la Acción de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son generales.

7.- El artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, para conceder una nueva garantía de certeza legal en materia electoral; establecer la acción de inconstitucionalidad como única vía para impugnar leyes electorales; legitima a las dirigencias nacionales de los partidos políticos con registro ante el

Instituto Federal Electoral para interponer esta acción contra leyes federales o locales y a las dirigencias estatales de los partidos políticos con registro estatal contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

8.- El artículo 71 de la ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 prevé la suplencia del error, si no se trata de leyes electorales, facultando al máximo tribunal para fundar la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado, en cambio cuando la acción de inconstitucionalidad tenga por objeto de impugnación leyes electorales la declaratoria de inconstitucionalidad debe ajustarse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

PROPUESTA

Cuando se trate de normas generales relacionadas con garantías individuales sería apetecible ampliar la legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad a los comisionados de derechos humanos tanto nacional como de las entidades federativas, para tal efecto debe hacerse en el artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la adición correspondiente.

FALTAN PAGINAS

De la:

189

A la:

190

BIBLIOGRAFIA

I. Libros

- 1.- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. *Clínica Procesal*. México. Porrúa. 1982
- 2.- _____ *Derecho Procesal Mexicano*. México. Porrúa. 1980
- 3.- _____ *Ensayos de Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional*. Buenos Aires. 1973
- 4.- _____ *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso 1945-1972*. México. UNAM. 1992
- 5.- _____ *Nuevos Estudios de Derecho Procesal*. Madrid. Tecnos. 1980
- 6.- _____ *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*. México. UNAM. 1991
- 7.- _____ *Cuestiones de Terminología Procesal*. México. UNAM. 1972
- 8.- ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO. *Teoría General del Estado*. México. Harla. 1987
- 9.- ARELLANO GARCÍA, CARLOS. *Primer Curso de Derecho Internacional Público*. México. Porrúa. 1993
- 10.- _____. *Teoría General del Proceso*. México. Porrúa. 1997
- 11.- ARTEAGA NAVA, ELISUR. *Derecho Constitucional Estatal*. México. Porrúa. 1994

- 12.- BIDART CAMPOS, GERMAN J. *Filosofía del Derecho Constitucional*. Argentina. Ediar. 1969
- 13.- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. *Derecho Constitucional*. Madrid. Tecnos. 1987
- 14.- BLASI, VICENTE. *The Burger Court*, Yale University Press, 1983.
- 15.- BORGA ERNESTO, EDUARDO. *Principios Materiales del Conocimiento Jurídico*. Argentina. Universidad del Litoral. 1943
- 16.- BRAGUE CAMAZANO, JOAQUÍN. *La Acción de Inconstitucionalidad*. México. UNAM/IIJ. 1998
- 17.- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. *El Control Constitucional de Amparo*. México. Trillas. 1990.
- 18.- _____ *Categorías Institucionales del Proceso*. México. Cajica. 1956.
- 19.- _____ *Derecho Procesal Civil*. México. Cajica. 1972.
- 20.- _____ *Estudios de Derecho Procesal*. México. Cárdenas. 1980
- 21.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 1994
- 22.- _____ *Las Garantías Individuales*. México. Porrúa. 1992
- 23.- _____ *El Juicio de Amparo*. México. Porrúa. 1992
- 24.- CALAMANDREI, PIERO. *Estudios sobre el Proceso Civil Tomo*

III. México. Jurídicas Europa América. 1986

25.- _____ *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Arg.

Jurídicas Europa América. 1986.

26.- CAPPELLETTI, MAURO. *La Justicia Constitucional*. México.

UNAM/IIJ. 1987

27.- CARDOZO BENJAMÍN, NATAN. *La Función Judicial*. México.

Pereznieto. 1996.

28.- CARNELUTTI, FRANCESCO. *Metodología del Derecho*.

México. UTHEA. 1962

29.- CARPIZO MCGREGOR, JORGE. *Estudios Constitucionales*.

México. UNAM. 1983

30.- CARPIZO MCGREGOR, JORGE y Jorge Madrazo. *Derecho*

Constitucional. México. UNAM/IIJ

31.- CARRILLO FLORES, ANTONIO. *La Justicia Federal y la*

Administración Pública. México. Porrúa. 1973

32.- CARRILLO PRIETO, IGNACIO. *La ideología jurídica en la*

constitución del estado mexicano. México. UNAM/IIJ. 1986

33.- CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO. *El Artículo 105*

Constitucional. México. Porrúa. 1997

34.- CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO. *El Artículo 105*

Constitucional. México. UNAM. 1996

35.- _____ *Hacia el Amparo Evolucionado*. México. Porrúa.

1993

36.- CLARIÁ OLMEDO JORGE A. *Derecho Procesal*. Buenos Aires. Depalma. 1983

37.- CORZO SOSA, EDGAR y otros. *Justicia Constitucional Comparada. "La Justicia Constitucional en México."* México. Porrúa. 1993.

38.- DE LA CUEVA, MARIO. *Teoría de la Constitución*. México. Porrúa. 1982.

39.- DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO. *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*. México. Herrero. 1992

40.- _____. *La Defensa Jurídica de la Constitución en México*. México. Herrero. 1994

41.- _____ *Ley de Amparo comentada*. México. Herrero. 1992.

42.- DORANTES TAMAYO, LUIS. *Elementos de Teoría General del Proceso*. México. Porrúa .1986

43.- ESQUIVEL VÁZQUEZ, GUSTAVO A. *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*. México. Porrúa. 1998.

44.- FAIRÉN GUILLÉN, VÍCTOR. *Teoría General del Derecho Procesal*. México. UNAM/IIJ. 1992

45.- FAYT, CARLOS S. *La Supremacía Constitucional y la Independencia de los Jueces*. Buenos Aires. Depalma. 1994

46.- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR. *Introducción al Estudio de la Defensa*

- de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano.* México. UNAM/IIJ.
1998
- 47.- _____ *El Juicio de Amparo.* México. Porrúa. 1964
- 48.- _____ *Ensayos Sobre Derecho de Amparo.* México.
UNAM/IIJ. 1993
- 49.- _____ *Metodología Docencia e Investigación Jurídicas.*
México. Porrúa. 1997
- 50.- FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo.* México. Porrúa.
1993.
- 51.- FRIENDLY FRED W. Y MARTHA J.H. ELLIOT. *Frenos y
Contrapesos del Poder.* Barcelona. Tesys Bosch coedición. 1987
- 52.- FRISCH PHILLIP WALTER. *Metodología Jurídica (En
jurisprudencia y legislación).* México, Porrúa. 1997
- 53.- GALINDO GARFÍAS IGNACIO. *Derecho Civil, Primer Curso.*
México. Porrúa. 1990
- 54.- GARCÍA MARTÍNEZ MARÍA ASUNCIÓN. *El Recurso de
Inconstitucionalidad.* España. Trivium. 1992
- 55.- GARCÍA MAYNEZ EDUARDO. *Doctrina Aristotélica de la
Justicia.* México. UNAM. 1970.
- 56.- _____ *Introducción a la Lógica Jurídica.* México. Colofón.
1989
- 57.- _____ *Lógica del Concepto Jurídico.* México. FCE. 1973.

- 58.- _____ Introducción al Estudio del Derecho. México.
Porrúa. 1984
- 59.- GARCÍA PELAYO MANUEL. Derecho Constitucional
Comparado. Madrid. Alianza. 1984
- 60.- GIRALDO ANGEL. Metodología y Técnica de la Investigación
Jurídica. Bogotá. Librería del Profesional. 1983
- 61.- GÓNGORA PIMENTEL GÉNARO. Introducción al Estudio del
Juicio de Amparo. México. Porrúa. 1995
- 62.- GONZÁLEZ PÉREZ JESÚS. Derecho Procesal Administrativo
Mexicano. México. Porrúa. 1997
- 63.- _____ Derecho Procesal Constitucional. Madrid.
Civitas. 1980
- 64.- GOZAÍNI OSVALDO ALFREDO. El Derecho Procesal
Constitucional y los Derechos Humanos. Buenos Aires. Ediar. 1991
- 65.- GUERRERO LARA, EZEQUIEL. *Manual para el Manejo de la
Jurisprudencia*. México. Porrúa. 1991
- 66.- HAMILTON, ALEXANDER, SANTIAGO MADISON Y JOHN
JAY. *El Federalista*. México. Fondo de Cultura Económica. 1943
- 67.- HART HERBERT, LIONEL ADOLPHUS. *El Concepto de
Derecho*. Argentina. Abeledo Perrot. 1963.
- 68.- HAURIUO, ANDRÉ. *Derecho Constitucional e Instituciones
Políticas*. Barcelona. Ariel. 1980.

- 69.- HELLER, HERMAN. *Teoría del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica. 1942.
- 70.- HÉRNANDEZ ESTÉVEZ, SANDRA Y ROSALÍO LÓPEZ DURÁN. *Técnicas de Investigación Jurídica*. México. Harla. 1995.
- 71.- HERNÁNDEZ, OCTAVIO A. *Curso de Amparo*. México. Botas. 1966
- 72.- HERRERA Y LASSO, MANUEL. *Estudios Constitucionales*, Segunda Serie. México. JUS. 1964
- 73.- HUGHES, CHARLES EVANS Y WILLIAM J. BRENAN JR. *La Suprema Corte de los Estados Unidos*. México. Fondo de Cultura Económica. 1971
- 74.- ITURRALDE SESMA, VICTORIA. *Lenguaje Legal y Sistema Jurídico*. España. Tecnos. 1989
- 75.- KELSEN, HANS. *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*. Madrid. Debate. 1988
- 76.- _____ *¿Que es Justicia?* Barcelona. Ariel. 1991
- 77.- _____ *Teoría General de las Normas*. México. Trillas. 1994
- 78.- _____ *Teoría General del Derecho y del Estado*. México. UNAM. 1990.
- 79.- _____ *Teoría General del Derecho y del Estado*. México. Nacional. 1972

- 80.- MATHEWS, JOHN MABRY. *The American Constitutional System*. New York. McGraw Hill. 1940
- 81.- NORIEGA, ALFONSO. *Lecciones de Amparo*. México. Porrúa. 1991.
- 82.- OLIVECRONA, KARL. *Lenguaje Jurídico y Realidad*. México. Fontamara. 1991.
- 83.- ORTÍZ URQUÍDI, RAÚL. *Derecho Civil*. México. Porrúa. 1986.
- 84.- OVALLE FAVELA, JOSÉ. *Derecho Procesal Civil*. México. Harla. 1985
- 85.- _____ *Teoría General del Proceso*. México. Harla. 1994
- 86.- POLO BERNAL, EFRAÍN. *El Juicio de Amparo contra Leyes*. México. Porrúa. 1991
- 87.- RABASA, EMILIO. *El artículo 14*. México. Porrúa. 1984.
- 88.-. _____ *El Juicio Constitucional*. Orígenes Teoría y Extensión. México. Porrúa. 1984.
- 89.- SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. *Derecho Constitucional*. México. Porrúa. 1997
- 90.- SANTIAGO NINO, CARLOS. *Consideraciones sobre la Dogmática Jurídica*. México. UNAM. 1989
- 91.- SANTIAGO NINO, CARLOS. *Introducción al Análisis del Derecho*. Barcelona. Ariel. 1996.
- 92.-. SAYEG HELÚ, JORGE. *Introducción a la Historia*

- Constitucional de México*. México. PAC. 1978
- 93.- SCHMIDT, CARL. *La Defensa de la Constitución*. Madrid. Tecnos. 1983
- 94.- SÉPULVEDA, CÉSAR. *Derecho Internacional Privado*. México. Porrúa. 1984.
- 95.- TAMAYO Y SALMORÁN, ROLANDO. *Introducción al Estudio de la Constitución*. México. UNAM/IIJ. 1989
- 96.- _____ *El Derecho y la Ciencia del Derecho*. México. UNAM/IIJ. 1984
- 97.- TENA RAMÍREZ, FELIPE . *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 1994
- 98.- VAZQUEZ DEL MERCADO, OSCAR. *El Control de Constitucionalidad de la Ley*. México. Porrúa. 1978
- 99.- VEGA GARCÍA, PEDRO DE. *Estudios Político Constitucionales*. México. UNAM/IIJ. 1987
- 100.- VENEGAS TREJO, FRANCISCO. *El Amparo: Juicio Constitucional*, Colección Actualidad del Derecho 11. México. PGR. 1975
- 101.- VILLORO TORANZO, MIGUEL. *Introducción al Estudio del Derecho*. México. Porrúa. 1994.
- 102.- VON BÜLOW, OSCAR. *La Teoría de las Excepciones y Presupuestos Procesales*. Argentina. Jurídicas Europa América. 1964

103.- WILSON, JAMES Q. *El Gobierno de los Estados Unidos de América*. México. LIMUSA. 1992

II.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

104.- ABBAGNANO, NICOLA. *Diccionario de Filosofía*. México. Fondo de Cultura Económica. 1976

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*. México. Porrúa, 1988.

105.- COROMINAS, JOAN. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Madrid. Gredos 1967.

106.- Espasa-Calpe. *Gran Diccionario de Sinónimos y Antónimos*. Madrid. Espasa-Calpe 1987.

107.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario de Derecho*. México. Porrúa 1996.

108.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Barcelona. Espasa-Calpe 1992

III.- LEGISLACION Y PUBLICACIONES INSTITUCIONALES

109.- GÓNGORA PIMENTEL, GÉNARO y Miguel Acosta Romero. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Doctrina*. México. Porrúa 1992

110.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*.

México. Porrúa 1997

111.- SENADO DE LA REPÚBLICA. *Diario de los Debates N° 11; 6 y 17 de diciembre de 1994, N° 12; 6 y 10 de abril de 1995*, México.

Senado de México 1994

112.- PELTASON J.W. *Constitución de los Estados Unidos de América con Notas Explicativas*, spi. SICEU 1987

113.- Ediciones ANDRADE. *Ley de amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México 1998.

114.- Ediciones ANDRADE, *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1998.

115.- Ediciones ANDRADE. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México 1998.

116.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL. *Diario Oficial de la Federación* 26 de mayo de 1995, y reformas del 22 de noviembre de 1996.

117.- Ediciones ANDRADE. *Ley Organica del Poder Judicial de la Federación*, México 1997.

118.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *COMPILA IV, "Compilación de Leyes"*, 1999.

IV.- REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIODICAS

119.- COSSÍO DÍAZ , JOSÉ RAMÓN. *El Nuevo artículo 105 y su ley Reglamentaria*. Revista Jurídica. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco. N° 002, Nueva Época, Tabasco, México, junio de 1995.

120.- SEPULVEDA VALLE, CARLOS, *El control de la Constitucionalidad*. Revista Jurídica Jalisciense. Año 5, N° 1 enero-abril 1995.

121.- MATEOS SANTILLÁN, JUAN JOSÉ. *La reinstauración de los juicios de constitucionalidad con efectos generales en México*. Revista Jurídica Jalisciense. Año 5, N° 1 enero-abril 1995.

122.- FLORES MEDINA, RUBÉN JAIME. *Estado democrático de derecho y reforma del Poder Judicial de la Federación*. . Revista Jurídica Jalisciense. Año 5, N° 1 enero-abril 1995.

V.- JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES

123.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *IUS 8. Jurisprudencia Y Tesis Aisladas 1917-1998*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1998.

124.- FOLIO VIP. *Compilación Jurídica Mexicana*, México PEMSA, 1997

INDICE

	Pag
Introducción	xi
Capítulo I. El concepto de Norma General	1
A. Antecedentes	1
B. Clases de leyes	9
C. Leyes constitucionales	10
D. Leyes secundarias	15
E. Principio de supremacía constitucional	16
Noción de constitución como principio supremo	17
Concepto amplio de constitución	18
Consecuencias fundamentales del principio de constitución	20
Aspectos del principio de supremacía constitucional	22
Jerarquía Normativa en la constitución mexicana	25
La doctrina norteamericana de la jerarquía no es aplicable en México	26
El lugar de las leyes que emanan de la constitución	28
Supremacía entre derecho interno e internacional	30
La soberanía y los tratados	31
La supremacía de la constitución sobre los tratados	34
E.3 Los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes federales ordinarias y las locales	37
E.4 Modificación de los tratados por una ley	38
F. Salvaguardas cuando una Norma General es contraria a la Constitución.	41
Necesidad del control constitucional	41
Significación jurídica y política de la justicia constitucional	41
Salvaguarda de la elaboración constitucional de las leyes	42
Objeto del control de constitucionalidad	44
Los medios de control constitucional	44
Los medios de control constitucional en México	47
Instrumentos de carácter político	47
Controles intraorgánicos	48
Controles interorgánicos	48
Instrumentos de técnica jurídica	49
Características de los controles de constitucionalidad por órgano político y por órgano jurisdiccional	50
Capítulo II Las acciones de inconstitucionalidad contra leyes.	
A. Acciones prevista por los artículos 103 y 107	53
1.- Dos medios del amparo para controvertir la constitucionalidad de las leyes.	53
2.- Objeto y procedimiento de la Acción de amparo contra leyes.	53
Legitimación procesal en el amparo contra leyes	55
La procedencia y oportunidad.	57
(2) competencia por materia	60
(3) Competencia de la Revisión en el amparo indirecto contra leyes	62
(4) Excepción al principio de definitividad y su operación en el amparo indirecto contra leyes	64
(5) Alcance y efectos de la sentencia de Amparo indirecto contra leyes.	66

3.- Materia, objeto y procedimiento del Recurso de Inconstitucionalidad	70
Competencia en el Amparo Directo	71
Autoridades Responsables en el Amparo contra Leyes	74
Objeto Genérico del Amparo Directo	75
Alcance de las Sentencias de Amparo Directo cuando se impugnan actos de aplicación de leyes.	79
B. Acciones previstas por lo el artículo 105	
Controversias Constitucionales	87
Objeto de las Controversias Constitucionales.	91
Sujetos Legitimados para ejercer las Controversias Constitucionales	95
Alcance de las sentencias derivadas de Controversias Constitucionales	97
Obligatoriedad para los Tribunales Federales y del Fuero Común	98
Efectos retroactivos	99
Recursos de Apelación que puede conocer el Pleno de la Suprema	99
Corte de Justicia de la Nación	
Capítulo III.- La acción de Inconstitucionalidad de la fracción II del Artículo 105 Constitucional	
Los motivos expuestos en la Reforma de 1994	101
El Poder Legislativo	102
Problemas de Jurisdicción Constitucional	104
Las Reformas de 1996	112
Algunas opiniones sobre la Acción de Inconstitucionalidad	114
Ignacio Burgoa	114
Héctor Fix Zamudio	114
Juventino V. Castro	115
Enrique Sánchez Bringas	116
Joaquín Bague Camazano	117
Amplitud y límites del Objeto de la Acción de inconstitucionalidad	117
Leyes Sujetas a Control	118
Acciones de Inconstitucionalidad en materia electoral	118
Sistema de Control de Constitucionalidad de Leyes en Materia Electoral	119
Capítulo IV.- El procedimiento del ejercicio de la Acción de Inconstitucionalidad.	
A.- Término para su ejercicio	121
1.- Días Hábiles y Plazos	123
a) Días hábiles	123
b) Vacaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	124
c) Reglas para el Cómputo de los Plazos	124
2.- Demandas y promociones de Término	125
3.- Desechamiento por presentar la demanda fuera de plazo	126
a) Comentarios acerca del plazo	126
B.- Sujetos legitimados para el ejercicio de la Acción de Inconstitucionalidad	
Concepto de Legitimación Procesal	127
Los Sujetos Legitimados para el Ejercicio de la Acción de Inconstitucionalidad	129
Legitimación del Procurador General de la República	130
Opinión de Juventino V. Castro	130
Opinión de Joaquín Bague Camazano	131
Opinión de José Luis Soberanes Fernández	132
Opinión de Héctor Fix Zamudio	132

Legitimación del Senado para impugnar Tratados Internacionales	
Celebrados por el Estado Mexicano	133
Dos Clases de Legitimación para impugnar Leyes Federales o del	
D.F. expedidas por el Congreso de la Unión	133
Legitimación para impugnar Leyes expedidas por las Legislaturas	
Locales	134
Legitimación para impugnar Leyes del D.F. aprobadas por la	
Asamblea de Representantes.	134
La Legitimación Especial de los Dirigentes de los Partidos Políticos	
para impugnar Leyes Electorales Federales y Locales	134
C.- Procedimiento	135
1.- Demanda	136
a).- Contenido de la demanda	139
b).- Admisión y Prevenciones	143
Auto de Admisión	143
Prevenciones	145
c).- Vista del Órgano Emisor y al Procurador General de la	148
República	
Intervención personal de los sujetos legitimados y facultad	
para designar Delegados	149
d) Representación del C. Presidente de los Estados Unidos	150
Mexicanos	
Por medio del Procurador General de la República	150
Secretario de Gobernación	151
Secretario de Hacienda y Crédito Público	151
2.- Contestación	153
Las pruebas	154
Notificaciones y Promociones	157
Efectos de las Notificaciones	157
Formalidades de las Notificaciones	157
Nulidad de Notificaciones	157
a) Notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	158
Promociones por Correo o Telegrama	158
5.- Causales de Improcedencia y Sobreseimiento	161
a) Improcedencia y Sobreseimiento de la Acción de	
Inconstitucionalidad	162
b) Sobreseimiento	166
6.- Conexidad de las Acciones de Inconstitucionalidad	167
7.- Recursos	169
8.- Sanciones	170
9.- Sentencias	170
Corrección de Errores en cita de Preceptos e inadecuada expresión	
de Conceptos de Invalidez	174
Condiciones para formular las sentencias en Acciones de	176
Inconstitucionalidad	
Efectos de la Declaratoria de invalidez	178
9.- Retroactividad	179
Integración de Jurisprudencia por las Sentencias de Acciones de	
Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	182

10.- Incumplimiento de las Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	183
CONCLUSIONES	185
PROPUESTA	189
BIBLIOGRAFÍA	191
ÍNDICE	203