

565

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



“EL INTERES JURIDICO EN LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LUIS OCTAVIO MARTINEZ MORALES
DIRECTOR DE TESIS: LIC. CESAR GARIZURIETA VEGA

MEXICO, D. F.

2001



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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



VERDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MARTINEZ MORALES LUIS OCTAVIO** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL INTERES JURIDICO EN LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Cesar Garizurieta, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Cesar Garizurieta, en oficio de fecha 1° de junio de 2001, y el Lic Onésimo Serrano Zúñiga, mediante dictamen del 17 de julio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 17 de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TELLO
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso 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 impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



VERDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“EL INTERES JURIDICO EN LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES”**, elaborada por el alumno **MARTINEZ MORALES LUIS OCTAVIO**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de 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 HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Cd. Universitaria, D.F., julio 17 de 2001.

LIC. ONESIMO SERRANO ZUÑIGA



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
PRESENTE.

DISTINGUIDO MAESTRO:

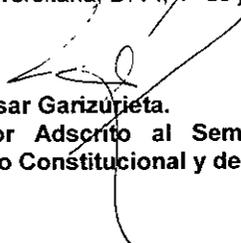
He revisado la tesis *"El Interés Jurídico en la Constitucionalidad de Normas Generales"*, que para obtener el grado de licenciado en derecho elaboró el alumno Luis Octavio Martínez Morales.

Se trata de una tesis que hace un análisis profundo del concepto de interés en el amparo; desde el actual interés jurídico que rige en el juicio de garantías hasta los intereses difusos que previenen algunas normas de derecho ecológico.

El trabajo cumple con los requisitos que establecen los artículos 19, 20, 26, 28 y 29 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, ya que cuenta con una exhaustiva investigación bibliográfica, está elaborada con pulcritud y buena redacción.

En razón de lo anterior considero que el trabajo reúne las exigencias reglamentarios para, con base en él, sustentar el examen profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD Universitaria, D. F., 1º de junio de 2000.


Lic. César Garizurieta.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I LA JUSTICIA	
I. La justicia.	8
A). La justicia.	8
B). Justicia conmutativa	15
C). Justicia distributiva.	18
D). Justicia social.	20
E). La impartición de justicia como función del Estado.	23
CAPÍTULO II CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN DERECHO COMPARADO	
I. Control de la constitucionalidad en los sistemas jurídicos anglosajones.	36
A). Las leyes de los anglo-sajones.	38
B). La Conquista Normanda.	41
C). El <i>Common Law</i> .	43
D). El <i>Writ of Habeas Corpus</i> .	46
E). La introducción del " <i>Common Law</i> " en los Estados Unidos de América.	48
F). El control constitucional en los Estados Unidos de América.	50
II. Control de la constitucionalidad en los sistemas jurídicos romanistas.	64
A) El Derecho Romano y su evolución.	64
B). El control constitucional en Francia.	68
C). La Corte Constitucional de Austria.	73

CAPÍTULO III
EL VIGENTE RÉGIMEN DE CONTROL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN MÉXICO

I. Las acciones de inconstitucionalidad.	76
A). La reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	76
B). Substanciación de las acciones de inconstitucionalidad.	80
C). Limitaciones de las acciones de inconstitucionalidad.	86
II. El juicio de amparo.	114
A) El juicio de amparo.	114
B). Antecedentes del juicio de amparo.	117
1.- La Constitución de Apatzingán.	118
2.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	120
3.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.	121
4.- La Constitución de Yucatán de 1841.	125
5.- El Acta de Reformas de 1847	127
6.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	131
C). Principios que rigen el juicio de amparo.	135
1.- Principio de instancia de parte.	135
2.- Principio de la existencia del agravio personal y directo.	137
3.- Principio de definitividad del juicio de amparo.	139
4.- Principio de supremacía constitucional.	154
5.- Principio de relatividad de las sentencias de amparo.	155
6.- Principio de estricto derecho.	157
D). El amparo contra leyes.	162
1.- Reglas que rigen el amparo contra leyes.	163
2.- El amparo contra leyes autoaplicativas.	172
3.- El amparo contra leyes heteroaplicativas.	176

E). Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en relación con el amparo contra leyes.	181
---	-----

CAPÍTULO IV

EL INTERÉS JURÍDICO COMO REQUISITO

DE PROCEDENCIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS

I. El concepto de autoridad.	190
A). Evolución histórica.	190
B). Concepto actual en la jurisprudencia.	207
C) La Procuraduría Federal del Consumidor.	218
II. El interés jurídico.	225
A). La legitimación para impugnar disposiciones de observancia general.	225
B). El interés simple	233
C). El interés económico.	236
D). El mero derecho a la denuncia.	239
E). El interés jurídico.	244
F) Limitaciones del acceso individual y social al juicio de amparo.	249
CONCLUSIONES	282
FUENTES	286
A). Bibliográficas.	286
B). Hemerográficas.	291
C). Legislativas.	292

INTRODUCCIÓN

Dentro de la historia reciente del derecho constitucional, existen dos hechos de vital importancia. El primero, ocurrido a finales del siglo XVIII y principios del XIX, fue la aparición de las primeras constituciones modernas en su carácter de textos fundamentales y supremos, de los cuales deriva todo el sistema jurídico de una nación. El segundo, fue la inclusión en dichos textos constitucionales, de una serie de derechos fundamentales del en favor de la población.

Una de las consecuencias de estos hechos, ha sido el nacimiento del control constitucional de una de las principales actividades que desarrolla el Estado, la creación de normas generales, personales y abstractas, a través de la revisión de su concordancia con la norma fundamental.

Otra consecuencia ha sido la creación de una serie de procedimientos e instancias legales, a fin de asegurar el respeto de los derechos fundamentales del hombre, aún en contra de la actividad del Estado.

En nuestro país, la facultad de asegurar que tanto las normas generales como los actos de autoridad respeten a la Constitución y los derechos individuales por ella establecidos,

se encuentra depositada en las manos del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.

Este medio de control constitucional sin embargo, ha demostrado una incapacidad para tutelar una nueva serie de derechos con una eminente connotación social que, como consecuencia de la aparición del estado social de derecho, han venido a engrosar el patrimonio jurídico de los individuos.

Esta incapacidad ha sido consecuencia, en gran parte, por el carácter primordialmente individualista de nuestro medio de control constitucional, el cual sólo se encuentra destinado a proteger derechos estrictamente personales. Muestra de esto, es el hecho de que el juicio de garantías, sólo está a disposición de aquellos individuos que puedan demostrar un perjuicio personal y directo a un derechos subjetivo, más no se encuentra a disposición de dichos individuos cuando actúan en defensa de derechos que los benefician como parte de un grupo social.

Por otra parte, la aparición en nuestro sistema de las acciones de inconstitucionalidad, se enmarca en el propósito de asegurar el respeto al principio de supremacía constitucional. Sin embargo, el logro de dicho propósito se ha visto coartado por dos motivos, la imposibilidad de revisar el procedimiento de reformas constitucionales y el haber limitado su ejercicio a entidades gubernamentales, excluyendo, a excepción de los partidos políticos, a todo el resto de la población.

El objeto del presente trabajo es analizar la posibilidad de ampliar la participación de los individuos en el control de la constitucionalidad de leyes y normas generales, abstractas e impersonales, sobre todo a la luz de estos "nuevos" derechos que parten de la percepción del individuo como parte de la colectividad y que día con día son incluidos tanto en la Constitución, como en la legislación de interés público, pero que no encuentran una tutela efectiva en la realidad.

CAPÍTULO I

LA JUSTICIA

I. La justicia.

A). La justicia.

Pocas ideas han consumido tantos esfuerzos, creado tanta controversia, sido tan discutidas por los pensadores de todas las épocas y que, a pesar de todo, no se ha podido llegar a una respuesta definitiva. Así ha sido el concepto de justicia que, a pesar de los esfuerzos invertidos por tratar de desentrañar su significado, aún hoy es una cuestión no resuelta y cuya discusión continúa vigente.

Sin embargo, aunque a lo largo de su historia el ser humano no haya podido responder a todas las preguntas en torno al concepto justicia, todos los filósofos y los juristas coinciden en que debe ser una cualidad de cualquier régimen social y jurídico. Debe ser un fin en sí al cual debe tender cualquier régimen, un fin de cuya realización depende, en última instancia, la justificación del mismo.

Un ejemplo de la concepción de la justicia como un fin que debe realizar todo sistema jurídico por considerarla un valor, la podemos encontrar en el maestro Eduardo García Máynez, quien en su *Filosofía del Derecho*, comenta "Todo orden normativo concreto

consiste en la subordinación de la conducta a un sistema de normas cuyo cumplimiento permite la realización de valores".¹

Con tal aseveración, García Máynes hace patente un elemento esencial al derecho. Todo sistema jurídico debe estar enfocado a la realización de determinados valores. Dentro de dichos valores sobresalen, a la par que la justicia, la seguridad jurídica y el bien común. De la realización de dichos valores, depende la existencia y el valor intrínseco del sistema jurídico de que se trate, es decir, "no podríamos llamar derecho a un orden no orientado hacia valores como la justicia, la seguridad y el bien común".²

De esta forma encontramos que uno de los valores históricamente atribuido a los distintos sistemas jurídicos y en general al derecho, es la justicia. Nicolás López Calera señala que "es razonable afirmar que la <<gran función>> del derecho es realizar la justicia en una determinada sociedad".³

No obstante que la justicia ha sido referida como un valor absoluto, un valor que descansa en sí mismo y no deriva de otro superior,⁴ no siempre dicho valor ha encerrado el mismo significado, es decir, lo que se entiende por justicia ha ido variando a través del curso de la historia y de las circunstancias. Como lo menciona Nicolás López Calera, "la

¹ García Máynes, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 413.

² García Máynes, Eduardo. <<Filosofía del Derecho ... >>, op. cit. p. 413.

³ López Calera, Nicolás. <<Funciones del Derecho>>. En AAVV, *El Derecho y la Justicia*. Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco Compiladores. Editado por: Editorial Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1996. Pág. 459

⁴ Radbruch, Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. Pág. 31.

justicia nunca se ha entendido de manera unívoca",⁵ así tenemos que no se puede dar una definición absoluta de lo que el hombre ha entendido siempre por justicia.

Desde la antigüedad, la concepción que el hombre ha tenido de la justicia está en estrecho contacto y se ve influida por las distintas circunstancias o ideologías predominantes de las épocas, en la Edad Media, por ejemplo, no se puede desligar de la teología cristiana o, en el siglo XIX, del positivismo científico y así sucesivamente

En consecuencia, a la justicia se le ha dado muy diversas connotaciones y significados. En Platón por ejemplo, su concepción de la misma no se puede desligar de su filosofía política y teoría del Estado. En su obra "*La República*", se sirve de la figura de su maestro, Sócrates, para exponer lo que considera el Estado Ideal (mismo que se encuentra conformado por tres clases sociales, en cada una de las cuales reside una virtud) y el lugar que ocupa la justicia dentro del mismo.

En la primera, integrada por los labradores, artesanos, comerciantes y productores en general, dedicados a la satisfacción de las necesidades de la población (alimento, vestido, calzado, vivienda, etc.), reside la templanza, consistente en poner un freno a los placeres. En la segunda, conformada por los guerreros, a quienes les corresponde "ir al encuentro del enemigo y defender el Estado",⁶ reside el valor, que en la concepción platónica es la "idea justa y legítima de lo que es de temer".⁷ Por último, en la clase encargada de ordenar, es decir, la de los gobernantes, integrada por los mejores que además hayan

⁵ López Calera, Nicolás. *Funciones del Derecho*, op. cit. p. 459.

⁶ Platón *Diálogos*, Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México, 1984. Pág. 466

"pasado la vida preocupándose de hacer aquéllo que redundaba en provecho público",⁸ reside la prudencia, que no es otra cosa que la sabiduría que debe presidir al buen consejo y que debe residir "en aquellos que están al frente de todos y ejercen el mando"⁹

Platón termina por concluir que la justicia es el principio mismo de las tres virtudes descritas, "aquello que las produce y las conserva".¹⁰ La virtud que contiene a cada clase social dentro de los límites de su propia función asegurando su relación armónica y el bien del Estado. Como apunta Alfonso Madrid Espinoza, la justicia para Platón es "la virtud en torno a la cual gira todo; que se divide orgánicamente dentro de sí de tal manera que cada parte sólo exista como un momento en el todo y este existe a través de ellas y por donde aquellos estamentos o aquellas cualidades no son otra cosa que momentos de aquel todo"¹¹

Aristóteles considera a la justicia como la virtud perfecta, como el punto medio entre dos extremos viciosos. Es una virtud personal cuando se considera en las relaciones interhumanas y es justo quien actúa conforme a las leyes, ejerciendo la virtud, a lo que llama Aristóteles "justicia universal"

Paralela a la concepción de "justicia universal", Aristóteles desarrolla el de la "justicia particular", que ha servido como base para posteriores doctrinas sobre la justicia. Dicha doctrina sin embargo, más que dar una definición de la misma, nos brinda un principio

⁷ Platón. *Diálogos ...*, op. cit. p. 501.

⁸ Platón. *Diálogos ...*, op. cit. p. 491.

⁹ Platón. *Diálogos ...*, op. cit. p. 500.

¹⁰ Platón. *Diálogos ...*, op. cit. p. 503.

general, lo que diversos autores han señalado como "norma de tratamiento" Dicha norma consiste en "los iguales deben ser objeto de un trato igual y los desiguales de un trato diferente, pero proporcionado a su desigualdad"¹²

Dicho principio justiciero, como lo denomina García Máynez, ha sido objeto de múltiples críticas ya que, por sí solo, no resuelve ni lo que se debe entender por justicia, ni la forma en que debe ser aplicado. En palabras de Gustav Radbruch, la "La idea de justicia es una idea formal. No da respuesta a dos preguntas, sino que las presupone más bien como no contestadas. Supone trato igual para los iguales y trato desigual para los desiguales, con arreglo a la misma pauta, pero sin que pueda decirnos 1) a quién debe considerarse igual y a quién desigual, ni 2) cómo han de ser tratados los iguales y los desiguales"¹³

Este trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, para poder tener un contenido, presupone en primer término, del establecimiento de un "criterio comparativo",¹⁴ que nos ayude a establecer quiénes son efectivamente iguales y quiénes desiguales en una circunstancia determinada y; en segundo lugar, una pauta de valoración que a su vez determine el criterio de comparación

En consecuencia, la aplicación del principio aristotélico sobre la "*Iustitia Particularis*", no descansa de manera inmediata en juicios objetivos sobre la igualdad o

¹¹ Madrid Espinoza, Alfonso. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Primera Edición. Vicova Editores, S.A. de C.V., México, 1995. Pág. 93.

¹² García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* ... op. cit. p. 442

¹³ Radbruch, Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho* ... op. cit. p. 33.

desigualdad, sino deriva directamente de un juicio de valor. Es decir, como lo menciona el maestro García Máynez, "ni la igualdad ni la diferencia justifican, por sí mismas, la igualdad o la desigualdad de trato. Lo decisivo, desde el punto de vista jurídico, no es la comprobación de que ciertos hechos, situaciones o personas difieren o, por el contrario, son iguales en tal o cual respecto; lo decisivo es el juicio de valor sobre las igualdades o diferencias a que los otros juicios dan expresión"¹⁵

Encontramos entonces que, si lo importante desde el punto de vista jurídico no es la determinación de igualdad o desigualdad, sino la valoración de dicha desigualdad y las consecuencias de derecho que produzca, es de vital importancia establecer la pauta de valoración. Al respecto, el propio maestro García Máynez, menciona que las pautas de valoración son establecidas "por cada sociedad para un momento determinado, de acuerdo con las necesidades vitales que la opinión pública considera como orden de los bienes".¹⁶

Es precisamente dicho elemento, a final de cuentas subjetivo y predominante en todas las doctrinas, el que ha llevado a Hans Kelsen a sostener que lo que existe y ha existido en realidad, es un relativismo axiológico y que fórmulas como el imperativo categórico de Kant "Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne ley universal",¹⁷ o la proporcionada por Marx "de cada uno según su capacidad, a

¹⁴ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* ... op. cit p 444.

¹⁵ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* ... op. cit. p. 471.

¹⁶ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* ... op. cit. p 475.

¹⁷ Nino, Carlos S. <<Justicia>> En AAVV, *El Derecho y la Justicia* Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco Compiladores. Editado por Editorial Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Boletín Oficial del Estado Madrid, 1996 Pág 474

cada uno según sus necesidades”,¹⁸ han sobrevivido al transcurso de tiempo porque carecen de un contenido concreto o, como el mismo Kelsen comenta, “no son más que fórmulas vacías que pueden servir para justificar cualquier orden social”.¹⁹

Como resultado de todo ello, Kelsen llega al extremo de pronunciarse en el sentido de que la justicia absoluta es un ideal irracional “Si algo demuestra la historia del pensamiento humano, es que es falsa la pretensión de establecer, en base a consideraciones racionales, una norma absolutamente correcta de la conducta humana –lo cual supone que sólo hay un nivel de conducta humana justo, que excluye la posibilidad de considerar que el sistema opuesto pueda ser justo también-. Si algo podemos aprender de las experiencias intelectuales del pasado, es que la razón humana sólo puede acceder a valores relativos. Y ello significa que no puede emitirse un juicio sobre algo que parece justo con la pretensión de excluir la posibilidad de un juicio de valor contrario. La Justicia absoluta es un ideal irracional, o, dicho en otras palabras, una ilusión, una de las ilusiones eternas del hombre”.²⁰

Sin embargo, no obstante que Kelsen se pronuncia en el sentido de la existencia de la imposibilidad del ser humano para llegar, en una forma completamente racional, al conocimiento de la justicia absoluta y que en el transcurso de dicha búsqueda solo ha existido un relativismo axiológico, el que la justicia sea un ideal irracional no significa la ausencia de una moral, ya que si bien es cierto que sólo existen valores relativos, no por ello dejan de ser valores. En resumen, hay una pluralidad de sistemas morales y

¹⁸ Nino, Carlos S. «<<Justicia ... >>», op. cit. p. 477.

¹⁹ Kelsen, Hans. *Qué es justicia*. Editorial Planeta-Dc Agostini, S A.. España, 1993. Pág. 46.

corresponde al individuo el escoger uno de ellos, corresponde a cada uno determinar que es bueno y que es malo, asumiendo, en última instancia, la responsabilidad de la elección. El propio Kelsen, por ejemplo, se pronuncia por la justicia de la libertad, de la paz, de la tolerancia, por la justicia de la democracia.²¹

Cabe concluir entonces que, a pesar de que las doctrinas de Aristóteles y pensadores subsecuentes no pueden escapar a los juicios de valor, a final de cuentas subjetivos y poco concretos, no se podría llamar justo a un régimen que no procure el beneficio de la población en general y en donde el individuo no goce de un determinado marco de libertades individuales que le brinden la posibilidad de desarrollarse como ser humano. En el mismo sentido, el maestro García Máynez nos señala que la justicia, a través del derecho, debe reconocer y proteger la esfera de libertad de cada hombre para que éste pueda llevar a cabo la realización de la multiplicidad de valores existentes.

B). Justicia conmutativa.

La distinción entre justicia conmutativa y distributiva la encontramos por primera vez en la obra de Aristóteles. Este gran filósofo griego concibe a la justicia, tanto conmutativa como distributiva, como dos especies de la *Iustitia Particularis*. Consecuentemente, la base que toma para realizar la distinción es la propia norma de tratamiento que da

²⁰ Kelsen, Hans. *¿Qué es justicia* . . . , op. cit p. 58.

²¹ Kelsen, Hans. *¿Qué es justicia* . . . , op. cit p. 63

contenido a la justicia particular, principio que determina que "los iguales deben ser objeto de un trato igual y los desiguales de un trato diferente, pero proporcionado a su desigualdad".

Dentro de la justicia conmutativa, como en toda la doctrina aristotélica en torno a la *ustitia particularis*, la idea que sobresale es la de la igualdad. En esta especie, que tiene lugar "en las relaciones interpersonales, ya las voluntarias, ya las involuntarias",²² como menciona el maestro García Máynez, lo justo consiste en cierta igualdad, y lo injusto en cierta desigualdad, pero en este caso según la aritmética.²³ Es decir, una vez que se determinó que los sujetos participantes en la relación son iguales, deben recibir, consecuentemente, las mismas cosas.

Aristóteles, dio el nombre de "rectificadora" a esta especie de justicia, ya que tiene como fin, rectificar o corregir lo que en las relaciones interpersonales debe ser, por contrario a la igualdad.²⁴ Esto es, si en una relación una de las partes causa y la otra sufre un daño indebido, la función de la justicia rectificadora es restablecer la desigualdad quebrantada. De igual forma, en materia penal, el juzgador tratará de restablecer la igualdad quebrantada a través de la imposición de una multa y la reparación del daño sufrido por la víctima.

²² García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* ... op. cit. p. 442.

²³ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* ... op. cit. p. 442.

²⁴ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* ... op. cit. p. 441.

Autores contemporáneos han reconocido el valor de la concepción aristotélica y la han ampliado al ámbito de las relaciones mercantiles, un ejemplo es Gustav Radbruch, quien señala que la justicia conmutativa “representa la igualdad absoluta entre una prestación y una contraprestación, por ejemplo, entre la mercancía y el precio”.²⁵

García Máynez ante la pregunta de si a la justicia conmutativa y distributiva debe añadirse una tercera denominada retributiva (que exige, en el caso de las relaciones de naturaleza contractual la equivalencia económica de los bienes y servicios intercambiados), responde en el sentido de que más que tres especies de justicia, debe hablarse de tres formas de aplicación del principio aristotélico de que los iguales deben ser objeto de un trato igual y los desiguales de un trato diferente, pero proporcionado a su desigualdad.²⁶

Sin embargo, la mencionada justicia retributiva, en la concepción de Radbruch, queda plenamente comprendida dentro de la conmutativa, máxime si consideramos que en el intercambio de bienes y servicios la igualdad no se da en que cada una de las partes reciba lo mismo que da, sino en la igualdad o equivalencia económica entre la prestación y la contraprestación.

Otro punto por demás relevante, es el supuesto sobre el cual descansa la justicia conmutativa, es decir la igualdad. Como lo señala Radbruch, la justicia conmutativa

²⁵ Radbruch, Gustav. <<Introducción a la Filosofía del Derecho>>, op. cit. p. 32.

²⁶ García Máynez, Eduardo. <<Filosofía del Derecho>>, op. cit. p. 444

“presupone la existencia de dos personas jurídicamente equiparadas entre sí”,²⁷ es decir, de dos personas consideradas iguales desde algún punto de vista, por lo que esta forma de justicia es propia del derecho privado

Sin embargo, dicha equiparación es realizada, en el caso del Estado contemporáneo, por el propio Estado a través de su legislación, con lo que en realidad interviene un tercer sujeto que otorga la calidad de iguales a dos personas distintas. Por ello, como acertadamente reconoce el propio Radbruch, la equiparación jurídica propia de la justicia conmutativa, “es el resultado de un acto de justicia distributiva, pues para que la justicia conmutativa pueda llegar a aplicarse es necesario que se les reconozca capacidad jurídica igual a las personas interesadas en ella”²⁸ En consecuencia, concluye Radbruch, la justicia distributiva es la forma primaria de justicia y la justicia conmutativa una forma derivada de la misma.²⁹

C). Justicia distributiva.

La justicia distributiva, a diferencia de la conmutativa, se caracteriza por el reconocimiento de la desigualdad, y a partir de ella, “preconiza la igualdad proporcional en el trato dado a diferentes personas”.³⁰

²⁷ Radbruch, Gustav. <<Introducción a la Filosofía del Derecho ...>>, op. cit. p. 32.

²⁸ Radbruch, Gustav. <<Introducción a la Filosofía del Derecho ...>>, op. cit. p. 32.

²⁹ Radbruch, Gustav. <<Introducción a la Filosofía del Derecho ...>>, op. cit. p. 32.

³⁰ Radbruch, Gustav. <<Introducción a la Filosofía del Derecho ...>>, op. cit. p. 32.

En efecto, la justicia distributiva parte del supuesto de la desigualdad existente entre las personas, ejemplo de ella es la legislación fiscal, donde la imposición a los sujetos de las cargas tributarias corresponde a la capacidad de contribución de cada uno³¹ De igual forma, en la legislación laboral, se establece el ascenso en el empleo a través de la antigüedad en el mismo o con base en los méritos, lo que no es otra cosa mas que el reconocimiento de la desigualdad entre dos sujetos.³²

Dentro de la concepción aristotélica, la justicia distributiva se concibe como la “distribución de honores, riquezas, cargas y demás cosas repartibles entre los miembros de la comunidad”,³³ lo que presupone, de acuerdo con el maestro García Máynez, la existencia de tres elementos: la existencia de lo repartible entre los miembros de la comunidad; la existencia de la instancia encargada de hacer la distribución y la del criterio que, de ser observado, determinará la rectitud del acto distributivo³⁴

Como se puede apreciar, esta especie de justicia no escapa a las objeciones de que ha sido objeto la doctrina de Aristóteles, ya que el criterio que determinará la rectitud del acto distributivo, sólo puede establecerse con fundamento en un juicio valorativo subjetivo. Sin embargo, a diferencia de la justicia conmutativa, se hace ostensible la presencia de un tercer sujeto encargado de hacer la distribución.

³¹ Artículo 31 fracción IV de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.

³² Artículos 154 a 162 de la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación de 1 de abril de 1970.

³³ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* .. , op cit. p. 441.

³⁴ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho* .. , op. cit. p. 441

Efectivamente, como lo señala Gustav Radbruch, la justicia distributiva implica la existencia de cuando menos un sujeto colocado en un plano superior que “impone cargas o confiere beneficios a dos o más subordinadas a ella”,³⁵ y es precisamente por que el derecho público es propio de las relaciones entre personas supraordinadas y subordinadas, que la justicia distributiva es característica de dicho derecho.³⁶

D). Justicia social.

La aparición en el siglo XIX de las doctrinas de corte social, y en especial el materialismo histórico de Carlos Marx, trajo consigo una nueva concepción de la justicia y del derecho

Esta nueva doctrina le otorgó el lugar predominante en las relaciones humanas a la estructura económica, en consecuencia, el derecho quedó reducido a un elemento secundario que sólo sirve en función de ella

En este contexto la justicia adopta un nuevo sentido, ya no se podrá llamar justicia a otra cosa que no se refiera a “la equitativa distribución de los bienes”³⁷ y de la riqueza entre los miembros de la sociedad. La idea de justicia ya no se va a enfocar en el

³⁵ Radbruch, Gustav. “Introducción a la Filosofía del Derecho”, op. cit. p. 32.

³⁶ Radbruch, Gustav. “Introducción a la Filosofía del Derecho ...”, op. cit. p. 32.

³⁷ Terán, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho*. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. Pág. 316.

beneficio individual sino en el de la colectividad. La norma de trato ya no va a ser trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, la norma ética de conducta se traducirá en “de cada quien según sus capacidades a cada quien según sus necesidades”.

En relación a la justicia social, Brian Barry, haciendo referencia a Rawls, menciona que la justicia social se predica en primer lugar de la estructura básica de una sociedad y que dicha estructura “está constituida por las instituciones que conjuntamente determinan el acceso (o las probabilidades de acceso) de los miembros de una sociedad a los recursos que son los medios para la satisfacción de una amplia variedad de deseos”.³⁸

Brian Barry comenta que la justicia social es un atributo de las instituciones. Una institución será justa en la medida en que distribuye beneficios y cargas. En consecuencia la “moneda corriente de la justicia social es la de los derechos y discapacidades, privilegios y desventajas, oportunidades iguales o desiguales, poder y dependencia, riqueza (que es el derecho a controlar la disposición de ciertos recursos) y pobreza”.³⁹

De esta forma la organización política como representante de la estructura básica de la sociedad, debe promover la distribución equitativa de la riqueza entre los miembros que la constituyen.

En ese sentido, la justicia social se diferencia en que parte de la idea del ser humano como parte de un grupo y no individualmente como en el caso de la justicia distributiva.

³⁸ Barry, Brian. *Teorías de la Justicia*. Primera Edición. Editorial Gedisa, S.A. España, 1995. Págs. 161 y 162.

Esto ha dado como consecuencia la protección de ciertos grupos tradicionalmente reconocidos como desprotegidos o en condiciones de desigualdad (como los trabajadores y campesinos), a través de instituciones y mecanismos que tratan de ser un contrapeso a estas desigualdades y que tratan de proveer una distribución más justa de la riqueza sin conculcar los derechos reconocidos individualmente

Al respecto comenta Burgoa que la justicia social “entraña un concepto y una situación que consisten en una síntesis armónica y de respetabilidad recíproca entre los intereses sociales y los intereses particulares del individuo”.⁴⁰

Por último, cabe mencionar que dicha aspiración no es ajena al Estado Mexicano, ya que además de la protección de grupos desprotegidos como lo son los campesinos y trabajadores, en los Artículos 25 y 27 de la Constitución establece como objetivo, una justa distribución del ingreso y la riqueza:

“Artículo 25 Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución ”

³⁹ Barry, Brian · *Teorías de la Justicia* · ·, op cit. p. 374.

“Artículo 27. ...

La Nación tendrá en todo en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana ”

E). La impartición de justicia como función del Estado.

Cuando aquí se habla de la justicia como una función del Estado, no se hace referencia a la justicia como un valor absoluto, cuya realización sea un fin del Estado, es decir, como una cualidad de cualquier régimen social y jurídico. Cuando se habla de la justicia en este sentido, se hace referencia a la "justicia a tono con las exigencias del Derecho positivo",⁴¹ es decir, se habla de la legalidad, de la juricidad, de la justicia dentro de los límites enmarcados por el Derecho

⁴⁰ Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimo octava edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1996. Pág. 49.

⁴¹ Radbruch, Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho*, op. cit. p. 31.

Es precisamente esta concepción de justicia, la que predominó en las doctrinas de Platón y Aristóteles (para quienes un hombre justo es aquel que actúa conforme a las leyes), en donde nadie ponía en tela de duda "la idea de que los límites de la justicia eran los límites del Estado" ⁴²

En resumen, hay que diferenciar entonces, la justicia en sentido estricto (como un valor anterior y superior a la Ley), y la justicia como "atributo de decisiones legales individuales", ⁴³ en donde podemos decir que una resolución judicial es justa si está de acuerdo con el derecho positivo vigente.

Es en este sentido, que la palabra justicia se enmarca dentro de la actividad del Estado. Dicha función o actividad estatal, jurisdiccional o de impartición de justicia, se presenta, a la par con la función legislativa y administrativa, como una de las principales actividades del Estado, a través de las cuales el propio Estado manifiesta su soberanía. ⁴⁴

Dicha función, es definida por el maestro Francisco Porrúa Pérez (citando a Groppali) como la "característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la

⁴² Barry, Brian. <<Teorías de la Justicia ...>>, op. cit. p. 20.

⁴³ Barry, Brian. <<Teorías de la Justicia ...>>, op. cit. p. 373.

⁴⁴ Porrúa Pérez, Francisco "Teoría del Estado". Vigésimosexta Edición Editorial Porrúa, S A. México, 1993. Pág. 392

misma, de las controversias que surjan por conflicto de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias”⁴⁵

En relación con este punto, Hans Kelsen comenta que la función judicial consiste esencialmente en dos actos (que por lo general se dan dentro de una controversia entre dos partes). 1) El Tribunal establece la existencia de un hecho calificado como acto antijurídico por una norma general aplicable al propio caso y 2) El Tribunal ordena una sanción estipulada en forma general por la norma que ha de aplicarse.⁴⁶

Es de esta forma que el Estado, a través de la función de impartición de justicia por parte de la autoridad judicial, tutela el ordenamiento jurídico, tomando como base las controversias que se suscitan dentro de los miembros de la sociedad o, como menciona el maestro Porrúa Pérez, entre los miembros de la sociedad y el poder público. Así el Estado, al tutelar el ordenamiento jurídico vigente establecido por él, asegura la continuidad y permanencia del mismo

Por otra parte, cabe mencionar que dicha actividad, que surge a partir de una controversia entre dos intereses en disputa, como lo señala Porrúa Pérez, presupone el derecho de obtener justicia y la potestad y deber de proporcionarla, es decir, la acción y la jurisdicción.⁴⁷

⁴⁵ Porrúa Pérez, Francisco - *Teoría del Estado* , op. cit. p. 402.

⁴⁶ Kelsen, Hans “Teoría General del Derecho y del Estado”. Segunda Edición. Quinta Reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México México, 1995. Pág. 324

⁴⁷ Porrúa Pérez, Francisco - *Teoría del Estado* , op. cit. p. 402.

Es este derecho de obtener justicia, la base sobre la cual descansan necesariamente todos los demás derechos que pueden concentrarse en una persona ya que, sin una tutela efectiva que los garantice, éstos se vuelven inexistentes.

Por ello, el derecho de obtener justicia ha sido reconocido como un derecho fundamental del ser humano no sólo por la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁴⁸ sino por nuestra propia Constitución la que, en su artículo 17, establece como garantía individual el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes

En este orden de ideas, la acción es reconocida como un derecho público subjetivo ya que, como lo menciona el Lic Serrano Robles es un “derecho porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver afirmativa o negativamente. Es un derecho subjetivo porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional. Y es un derecho subjetivo público porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad de derecho público y porque el contenido del objeto que se persigue (la obtención del servicio jurisdiccional) es de carácter público”.⁴⁹

⁴⁸ Artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948

Sin embargo, es precisamente el derecho de obtener justicia, el que representa hoy día una de las preocupaciones de diversos juristas y uno de los temas centrales en la discusión en torno a la Justicia y la reforma de las instituciones que actualmente se encargan de su impartición.

Dicha preocupación es claramente desarrollada y expuesta por Mauro Cappelletti y Bryant Garth a través de un proyecto de cuatro años de investigación titulado "Proyecto Florencia para el Acceso a la Justicia"

Como lo señalan Cappelletti y Garth, las palabras "acceso a la justicia", no se definen fácilmente, "pero sirven para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos"⁵⁰

Dicho enfoque de "acceso a la justicia" se centra en dos cuestiones, la primera se enfoca no en un "acceso formal" a la función estatal de impartición de justicia, sino en un "acceso real" a la misma, en una igualdad de hecho entre las partes. La segunda, en cambio, sí se centra en el acceso formal a la función estatal de impartición de justicia por parte de aquellos individuos y grupos en defensa de derechos que no han sido tutelados tradicionalmente y de forma efectiva por el Estado.

⁴⁹ Serrano Robles, Arturo "El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo", Manual del Juicio de Amparo, Segunda Edición. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Editorial Themis, S.A. de C.V., México, 1999. Pág 17

Con el objeto de lograr dichas cuestiones, los distintos Estados han llevado a cabo reformas en sus sistemas legales en los recientes años (principalmente a partir de la década de los años sesenta). El objetivo ha sido lograr un total acceso a la justicia por parte de todos los individuos integrantes de la sociedad, no sólo aquellos económicamente privilegiados. Para lograr dicho objetivo se tienen que superar infinidad de barreras como lo son los costos de los litigios,⁵¹ las diferencias entre el poder de los litigantes⁵² y los problemas que representan la defensa de los denominados intereses difusos o colectivos entre otros.⁵³

Los intentos con el objeto de superar dichas barreras y mejorar el acceso efectivo de la población a la impartición de justicia, se han llevado a través de tres grandes fases: La primera fue el asesoramiento legal, caracterizada por la prestación de servicios legales a los pobres como individuos y como clase;⁵⁴ la segunda se enfocó en el problema de representar intereses de grupo y colectivos, principalmente los derechos ecológicos (ambientales) y de los consumidores y;⁵⁵ tercero caracterizada por un enfoque más amplio a la concepción del "acceso a la justicia", que abarca la creación de nuevos mecanismos y procedimientos para la representación del interés público, la reforma a las instituciones y procedimientos para prevenir y resolver cualquier tipo de disputas en las sociedades modernas, incluyendo los "nuevos" derechos ecológicos o ambientales y de

⁵⁰ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. "El acceso a la justicia". Primera Edición en Español Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Pág. 9

⁵¹ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. <<El acceso a la justicia ...>>, op. cit. p. 14.

⁵² Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. <<El acceso a la justicia ...>>, op. cit. p. 17.

⁵³ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. <<El acceso a la justicia ...>>, op. cit. p. 20.

⁵⁴ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. <<El acceso a la justicia ...>>, op. cit. p. 24.

⁵⁵ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. <<El acceso a la justicia ...>>, op. cit. p. 35.

los consumidores, y en general, todas las acciones tendientes a garantizar la protección de los derechos de todas las personas.⁵⁶

Dentro de este enfoque de acceso a la justicia, un ejemplo claro de las limitaciones existentes para lograr una efectiva tutela de los derechos otorgados por las leyes a las personas, tanto en lo individual como en lo colectivo, es el de los llamados “intereses difusos o colectivos”.

Previo a su análisis, es de mencionarse que dicha expresión “intereses difusos o colectivos”, no es de ninguna forma un término jurídico, va encaminado a reconocer o denominar un fenómeno social mas que un fenómeno jurídico.

Por otra parte, un factor que dificulta el estudio de los mencionados “derechos colectivos” en el campo jurídico, a decir del profesor Bujosa Vadell, es la confusión existente en torno a su denominación, debido, en parte, a la utilización como sinónimos o equivalentes de dichos términos, diversas denominaciones (por ejemplo “intereses de grupo”, “intereses supraindividuales”, “intereses de serie”, “intereses fragmentarios”, etc)⁵⁷

El origen de dichos intereses, no obstante que hay antecedentes de principios de siglo, se puede situar a partir de la segunda guerra mundial. A decir de diversos autores, dentro de los que podemos citar a María del Pilar Hernández Martínez y a Lorenzo Bujosa

⁵⁶ Cappelletti, Mauro y Garth. Bryant - *El acceso a la justicia* , op. cit. p. 45 a 96

Vadell, la aparición de este fenómeno es consecuencia del Estado Social de Derecho y su desarrollo poscapitalista (caracterizado por el surgimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el sistema de producción en masa de bienes y servicios, el deterioro al medio ambiente y el desarrollo tecnológico).

Derechos como a la educación (Art. 3 de la CPEUM), a la salud (Art. 4 CPEUM), a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (Art. 4 CPEUM), a la planeación democrática del desarrollo nacional (Arts. 25 y 26 CPEUM), los derechos de los consumidores (Art. 28 CPEUM), a un medio ambiente adecuado y en materia de preservación del equilibrio ecológico y planeación de los asentamientos humanos (Arts. 4 y 27 CPEUM), aunque tienen como razón de ser al individuo, el mismo es tomado en cuenta como un ente social, como integrante de la sociedad, lo que trae como consecuencia que muchas veces su afectación recae en la misma

Como menciona Lorenzo Bujosa Vadell, si hay algo de que se tiene noción es de que “al hablar de intereses difusos o colectivos existe la intuición de que se hace referencia a casos en los cuales ciertas actividades producen lesiones o amenazas para los intereses de una colectividad, aunque los intereses individuales de los miembros de ese grupo no estén directamente afectados”⁵⁸

Es debido a esta característica (su connotación social), que su protección ha recaído en primera instancia en el Estado, como el tutelador del interés público.

⁵⁷ Bujosa Vadell, Lorenzo. “La protección jurisdiccional de los intereses de grupo”. Primera Edición. José María Bosch Editor, S. A.. España 1995. Pág. 59

Sin embargo, un hecho ampliamente reconocido, es la incapacidad Estatal para proteger en forma efectiva estos nuevos derechos y que, en algunos casos, es el propio Estado el responsable de su afectación.⁵⁹ Esto trae como consecuencia el nacimiento de individuos y grupos que tienen por objetivo la protección de los intereses públicos que el Estado no ha podido llevar al cabo

De hecho, el problema no radica en la existencia material de determinados derechos (como hemos visto, en muchos casos el derecho sustantivo existe incluso constitucionalmente), sino en su tutela efectiva, no sólo administrativa sino especialmente jurisdiccional

Lo anterior ha sacado a la luz la incapacidad estructural de los procesos jurisdiccionales para tutelar este tipo de intereses y en general cuestiones relacionadas con el interés público. Como lo mencionan Mauro Cappelletti y Bryant Garth, “el concepto tradicional de procedimiento civil no dejó espacio para la protección privada, no gubernamental, de intereses difusos. Los litigios se consideraban simplemente como asunto entre dos partes, tendiente a zanjar una controversia entre las partes, sobre sus propios derechos individuales.”⁶⁰

⁵⁸ Bujosa Vadell, Lorenzo. “La protección jurisdiccional de los intereses de grupo ...”, op. cit. p. 66

⁵⁹ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant “El acceso a la justicia ...”, op. cit. p. 37

⁶⁰ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant “El acceso a la justicia ...”, op. cit. p. 35

En este punto se vuelve ineludible el estudio de nuevas formas de acceso a la justicia (legitimación), de representación de intereses de determinados grupos y de nuevos procedimientos para hacer valer estos derechos. En esta dirección son particularmente relevantes las figuras creadas en los países del “*common law*”, como lo son las “acciones de clase” (*class action*), las “acciones de interés público” (*public interest suits*) en los Estados Unidos y las “acciones de relator” (*relators actions*) en la Gran Bretaña.

En el caso de los Estados Unidos (*class action*), se permite a un demandante o un grupo de ellos, entablar una demanda tanto en representación de ellos mismos como de otros miembros de la “clase” o grupo,⁶⁵ y en el caso de la Gran Bretaña la acción se realiza a través del Procurador General (*Attorney General*), quien sólo funge como relator⁶⁶

Por otra parte, tal apertura no es privativa sólo de los países del *common law*, sino que países como Francia, Alemania, Italia y España han tratado de formular procedimientos y mecanismos en donde se da cabida a un concepto más amplio de legitimación y representación que de posibilidades de acceso a individuos y organizaciones a las Cortes en la defensa de este tipo de derechos,⁶⁷ lo que da muestras de que es posible, en un sistema jurídico como el nuestro, dar cabida a la tutela judicial efectiva de dichos derechos a instancia de individuos y organizaciones provenientes de la sociedad civil

⁶⁵ Hernández Martínez, María del Pilar “Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos”, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, Págs. 124 a 128.

⁶⁶ Hernández Martínez, María del Pilar. “Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos”, op cit p. 131 a 132.

Dichas acciones, de hecho, servirían de complemento a la actividad que realiza el Estado (de protección de dichos derechos y el interés público en general), a través de instituciones gubernamentales como el Ministerio Público⁶⁸ y agencias especializadas del gobierno (un ejemplo de ello en México es la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor PROFECO, el Instituto Nacional de Ecología INE y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente PROFEPA),⁶⁹ que por formar parte del aparato gubernamental son susceptibles, como lo mencionan Cappelletti y Garth, de sufrir presiones políticas (máxime si se toma en cuenta que dichos derechos frecuentemente tienen que hacerse valer en contra de entidades políticas)⁷⁰ con lo que la acción de los tribunales, a instancia de los particulares, cobraría una mayor relevancia en la realización de derechos que han sido monopolio del poder ejecutivo.

Cabe mencionar además que, dichos derechos, como garantías individuales establecidas por la Constitución, deberían de poder ser ejercitados por el individuo frente a la maquinaria estadual a través del juicio de amparo, único medio de control constitucional accionable por los particulares. Sin embargo, como lo veremos posteriormente, esto no ha sido posible por la naturaleza eminentemente individualista de dicho juicio, por lo que estos derechos se han quedado sin una tutela efectiva.

En conclusión, para que podamos hablar de que el Estado efectivamente cumple con su función de impartición de justicia, tiene que resolver, a través de los medios de que

⁶⁷ Hernández Martínez, María del Pilar. «Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos», op. cit. p. 132 a 148 y 161 a 200.

⁶⁸ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. «El acceso a la justicia...», op. cit. p. 36

⁶⁹ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. «El acceso a la justicia...», op. cit. p. 37 y 38

disponga (como la creación y reforma de la legislación o la jurisprudencia), los problemas y barreras que impiden a toda persona hacer efectivos el cúmulo de derechos que hoy día se concentran en su ser, asegurando un efectivo acceso a los procedimientos constitucionales y, especialmente, a aquellos destinados a la protección de los derechos constitucionales

⁷⁰ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant *El acceso a la justicia* . . . , op cit. p 37.

CAPÍTULO II

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN DERECHO COMPARADO

I. Control de la constitucionalidad en los sistemas jurídicos anglosajones.

En la actualidad en el mundo predominan principalmente dos grandes sistemas jurídicos o familias de derecho, por una parte el que tuvo su origen en el Derecho Romano, y por la otra, el *Common Law* inglés⁷¹

El análisis del *common law*, dentro del estudio del control constitucional de leyes y normas de carácter general, se torna indispensable, puesto que es en dicha tradición jurídica en donde se encuentra el “antecedente inmediato y directo de la formación del derecho constitucional moderno”.⁷²

La formación del *common law*, como la de cualquier otro derecho, se encuentra estrechamente vinculada con la historia de los distintos pobladores que ocuparon el territorio que hoy en día conocemos como Inglaterra. De entre los primeros podemos

⁷¹ Excepción hecha a las naciones musulmanas que se rigen por las leyes del Islam y algunos países socialistas como China.

Rabasa, Oscar. “El Derecho Angloamericano”. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982. Pág. 63

⁷² García Castillo, Tonatuh. “La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional”.

mencionar a los iberos en la edad del bronce y los celtas en la edad del hierro, estos últimos eran los habitantes de la isla a la llegada de los romanos

No obstante que Julio Cesar realizó un par de campañas militares (en los años 53 y 54 a C.), fue hasta un siglo después, durante el gobierno del emperador Claudio, que tuvo lugar la conquista de la Isla. Dicha conquista se llevó a cabo por los romanos mediante la construcción de “caminos militares, planeados sistemáticamente para toda la isla, y poner a lo largo de ellos fuertes custodiados por las tropas regulares”,⁷³ lo que constituyó la única forma de someter a las tribus celtas

Sin embargo, a pesar de la presencia militar “la verdadera ocupación romana estuvo limitada casi exactamente a la moderna Inglaterra y a Gales”⁷⁴ (precisamente los territorios que estarían destinados a ser invadidos por los anglo-sajones), encontrándose el demás territorio ocupado por tribus celtas no tan propensas a ser romanizadas. El dominio romano sobre su provincia Británica se centró en las urbes construidas por ellos, fuera de éstas, su civilización se reducía gradualmente hasta llegar a zonas en donde imperaba el tribalismo céltico.⁷⁵

Consecuentemente, cuando el imperio romano fue debilitándose y no pudo seguir proporcionando militares y civiles en las cantidades que se necesitaban, los celtas no romanizados invadieron todo el territorio poco tiempo antes de que las ciudades romanas

Primera Edición. Editorial ASBE México, 1997. Pág. 36.

⁷³ Macaulay Trevelyan. George. Historia Política de Inglaterra. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1984. Pág. 25.

⁷⁴ Macaulay Trevelyan, George. < i> Historia Política ... < /i>, op. cit. p. 26.

fueran abandonadas ante la presión de los sajones, quedándose los “britanos romanizados... abandonados a sus propios recursos por un Imperio que se confesó incapaz para seguirlos ayudando”⁷⁶

En relación con este punto, George Macaulay Trevelyan menciona que “la destrucción de las ciudades y villas romanas se hizo en gran escala y fue casi total”,⁷⁷ por lo que la población romanizada fue segregada a una pequeña porción del territorio en Gales o se fusionó con las demás tribus celtas.

Después de las invasiones de los pueblos germánicos, no quedó mucho de la civilización romana incluyendo su derecho. Por ello, se puede aseverar, el Derecho Romano no tuvo gran influencia en la formación del Derecho Inglés

A). Las Leyes de los Anglo-sajones.

Como se mencionó anteriormente, a la caída del Imperio Romano la isla británica fue invadida, en una serie de migraciones que duraron del siglo V al siglo X, por distintas tribus germánicas, anglo-sajonas y escandinavas provenientes de Europa continental. Dichas tribus, tras una serie de luchas, terminaron por desplazar a los bretones romanizados a una estrecha faja de la costa occidental conocida como Gales (*Wales*).

⁷⁵ Macaulay Trevelyan, George. «*Historia Política ...*», op. cit. p. 28.

⁷⁶ Macaulay Trevelyan, George. «*Historia Política ...*», op. cit. p. 34.

⁷⁷ Macaulay Trevelyan, George. «*Historia Política ...*», op. cit. p. 37.

Es precisamente en este período, que surgen los primeros antecedentes del sistema jurídico inglés, las llamadas Leyes de los Anglo-sajones (*Anglo-Saxon Laws*) A decir de Edward Jenks, aunque los orígenes de dichas leyes no es muy clara, puesto que no se puede determinar con toda certeza si en verdad “son los monumentos más antiguos del sistema jurídico inglés, puramente inglés, o eran una recopilación de las costumbres de los ingleses y de los bretones romanizados”,⁷⁸ lo que sí se puede asegurar es que no hay ningún indicio que pueda significar que hubo una fusión de las dos razas en aquella época.

Una característica importante de dichas leyes, como lo menciona Jenks, es que las mismas no fueron expedidas para regir en todo el territorio Inglés, sino sólo en determinadas porciones del mismo. De este modo se encuentran dentro de las leyes anglo-sajonas “grupos de documentos que sólo tratan de Kent, o de los habitantes de Kent, otros con los de Wessex, o los sajones del Oeste, y otros con Midlands o Mercia, la tierra de los anglos”.⁷⁹ El carácter local de dichas leyes, se ve remarcado no sólo por la diferencia en las reglas que en ellas se establecen, sino también porque las mismas difieren inclusive en la lengua en que están escritas⁸⁰

Otro punto que resalta Jenks, es que dichas leyes, a pesar de que generalmente llevan el nombre de algún Rey,⁸¹ no fueron aprobadas en términos de una ley moderna

⁷⁸ Jenks, Edward. *El Derecho Inglés* (Título Original: *The Book of English Law*). Trd. Ajustada a la tercera edición inglesa por José Paniagua Porras. Editorial REUS, S.A. Madrid, España 1930. Pág 29.

⁷⁹ Jenks, Edward. *El Derecho Inglés* ... , op. cit. p. 30

⁸⁰ Jenks, Edward. *El Derecho Inglés* ... , op. cit. p. 31.

⁸¹ Como ejemplo se pueden citar “Las leyes de Edelberto, rey de Kent” o “Las leyes del rey Canuto”. Vallarta Plata, José Guillermo *Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado*. Primera Edición. Editorial Porrúa S A de C V México, 1998 Pág 29.

(debidamente deliberada y aprobada por un órgano estatal destinado a ello), sino que en muchos casos las leyes no hacen sino “establecer, afirmar o asegurar, relacionándolas por escritos, las antiguas costumbres”,⁸² lo que lleva a afirmar “en todo caso, que las leyes antiguas de los ingleses daban por sentada la existencia de una masa de reglas o prácticas inmemorialmente antiguas, inalterables y espontáneamente observadas, que ningún hombre podía crear ni alterar”.⁸³

Cabe mencionar que no obstante la importancia de las leyes Anglo-sajonas en el estudio de los orígenes del derecho Inglés, las mismas, además de ser rudimentarias, son incapaces de mostrar un “cuadro completo de la vida jurídica de aquellos tiempos”⁸⁴ Son referidas por el propio Jenks como una “compilación fragmentaria, posiblemente destinada a los asuntos en que se estaban produciendo grandes cambios en los modos de vida tradicionales, que por esta causa daban lugar a disputas”⁸⁵

Al igual que las leyes, el sistema de impartición de justicia en esta etapa del desarrollo del derecho inglés permanece poco evolucionado y primitivo. Como lo menciona Oscar Rabasa en su obra “El Derecho Angloamericano”, mientras el derecho romano ya había alcanzado su pleno desarrollo, en Inglaterra se aplicaba, como único medio de impartición de justicia, los llamados juicios de Dios (dentro de los cuales podemos encontrar tres categorías: el “*trial by oath*”, el “*trial by ordeal*” y el “*trial by battle*”), y como únicos órganos encargados de impartirla, una especie de tribunales comunales

⁸² Jenks, Edward. <<El Derecho Inglés . . . >>, op. cit. p. 33

⁸³ Jenks, Edward. <<El Derecho Inglés . . . >>, op. cit. p. 33.

⁸⁴ Jenks, Edward. <<El Derecho Inglés . . . >>, op. cit. p. 31.

⁸⁵ Jenks, Edward. <<El Derecho Inglés . . . >>, op. cit. p. 31.

llamados cortes de “Condado” (“*shire*” o “*county courts*”) o unas asambleas similares llamadas “Tribunal de Ciento” (“*Hundred Courts*”)⁸⁶

B). La Conquista Normanda.

No obstante la existencia de las leyes de los Anglo-sajones, el hecho que en realidad marca el inicio de la formación del derecho Inglés, y propiamente del *Common Law*, es la conquista de Guillermo de Normandía en el año 1066.

La mayor aportación del dominio normando fue la organización del territorio y pueblo inglés bajo un mismo gobierno y un mismo monarca. Esta unidad, además de evitar nuevas invasiones, permitió el desarrollo de la lengua y las instituciones propiamente inglesas, dentro de las cuales encontramos a su derecho.

Una de las instituciones introducidas por los normandos durante los siglos XII y XIII (específicamente durante los gobiernos de Guillermo el conquistador y sus sucesores Enrique I y Enrique II), y que fue determinante en el desarrollo del *Common Law*, fue el establecimiento de un sistema de Tribunales de Justicia en todo el país.

Dicho sistema estaba compuesto por Tribunales centrales (“*Court of King’s Bench*” y la “*Court of Exchequer*”), y por tribunales que conocían de controversias locales aunque dependían de la Corona (“*Eyres*” o Tribunales de Circuito). Además, se restablecieron e hicieron efectivas antiguas instituciones inglesas como el “Tribunal de Ciento”

⁸⁶ Rabasa, Oscar. *El Derecho Angloamericano*, op. cit. p. 70.

(“*Hundred Courts*”) y las cortes de “Condado” (“*shire*”), instituciones que impartían justicia localmente y que no dependían de la autoridad del Rey.

Aunque los orígenes del sistema de tribunales de justicia no es muy claro, se tiene la idea de que, en un principio, se trataba de funcionarios reales de carácter fiscal (encargados de recaudar impuestos), que paulatinamente se fueron interesando por todos aquellos asuntos que pudieran dar nacimiento a algún derecho de la Corona (y que, consecuentemente, trajeran un ingreso a la misma mediante el cobro de multas, decomisos, etc.). De dichos funcionarios fiscales gradualmente se fue seleccionando un grupo “cuya misión especial era la de oír reclamaciones (*hold pleas*), decidiendo las cuestiones a que daban nacimiento las numerosas exigencias de la Corona”⁸⁷

Precisamente por ello fueron las reclamaciones de la Corona (*pleas of the Crown*), las primeras cuestiones que tuvieron que resolver los funcionarios reales, siendo las más importantes los asuntos criminales.

Por otra parte, durante los primeros años que siguieron a la conquista normanda, las controversias de los súbditos entre sí continuaron siendo resueltas por las asambleas y cortes locales y mediante los procedimientos acostumbrados antes de la conquista. Sin embargo, durante los siglos XII y XIII al ver los ingleses que los procedimientos y fallos de los jueces que dependían de la autoridad del Rey eran más eficaces, comenzaron a someter sus disputas ante los mismos. De esta forma, al igual que las reclamaciones de la Corona (*pleas of the Crown*), los tribunales reales comenzaron a resolver las demandas de

los súbditos entre sí (*common pleas*), llegando a formar parte de la Regia Prerrogativa de administrar justicia que, en el siglo XIII, se convirtió en un monopolio de la Corona.⁸⁷

Otra institución que contribuyó en gran medida a la formación del *common law*, fue la introducción, por los gobernantes normandos, del feudalismo. Dicho sistema fue completamente establecido por Guillermo el Conquistador, como lo muestra el Catastro hecho en su reinado conocido como el “*Domesday Book*”. Sin embargo, a decir de Edward Jenks, el feudalismo predominó más como sistema de propiedad de la tierra que como sistema de gobierno, lo anterior debido a que los poderes de gobierno de los señores feudales fueron retenidos por la monarquía normanda y, aunque “el feudalismo dejó pronto de ser un sistema de Gobierno, contribuyó a la formación del derecho inglés con la importante rama conocida con el nombre de derecho de la tierra (*Land Law*)”.⁸⁹

C). El *Common Law*.

Como se mencionó anteriormente, fueron los Tribunales de Justicia la institución determinante en la formación del *common law*. Al momento de la conquista normanda existían en Inglaterra diversas “costumbres” inglesas, que variaban de localidad en localidad, por lo que no se podía hablar de un sólo derecho inglés. Pero con el establecimiento de los Tribunales Reales, se inició un proceso de unificación y elaboración de un mismo derecho para todo el reino

⁸⁷ Jenks, Edward. *El Derecho Inglés*, op. cit. p. 75.

⁸⁸ Jenks, Edward. *El Derecho Inglés*, op. cit. p. 77.

La forma como se dió dicha unificación, a decir de Edward Jenks, va estrechamente relacionada con los Tribunales de Circuito (*eyres*). Los jueces que formaban parte de dichos tribunales, tenían como función el hacer recorridos periódicos por los condados con el objeto de impartir justicia. De esta forma, a través del recorrido de los circuitos y el uso de la institución del jurado, los jueces no sólo entraron en contacto con las distintas costumbres vigentes en el reino, sino que en sus periódicas reuniones en Londres (en donde veían juicios entre circuito y circuito en los Tribunales Centrales del Rey, el *Bench* y el *Exchequer*), convinieron “llevar a efecto una refundición de las costumbres locales, tan variadas, para formar un sistema común y unificado, aplicable a todo el país”.⁹⁰

Sin embargo, cuando los Jueces del Rey comenzaron a impartir justicia no existía ninguna ley o norma formalmente establecida que aplicar, así que al elaborar sus sentencias procedieron a enunciar la regla y aplicarla, de esta forma se convirtieron en verdaderos legisladores, procediendo a elaborar el derecho de todo el reino.

Como lo menciona Edward Jenks, fue en este proceso que “tomó realidad el proverbio <<*Judge-made-Law*>> (el Juez hace el Derecho), en el sentido de que fue moldeado y establecido autoritativamente por lo Jueces, pero que nació y se desarrolló en el pueblo, pues de sus costumbres y de sus prácticas fueron sacados sus materiales”.⁹¹

Pero dicha labor cuasi-legislativa de los jueces tuvo el éxito de formar todo un derecho gracias a que, al mismo tiempo que los jueces del Rey impartían justicia, los

⁸⁹ Jenks, Edward. “El Derecho Inglés ...”, op. cit. p. 39.

⁹⁰ Jenks, Edward. “El Derecho Inglés ...”, op. cit. p. 37.

argumentos por ellos utilizados en el dictado de las sentencias eran publicados con el nombre de “*Reports*”, de tal forma que las partes estaban en posibilidad de invocar dichos argumentos en su favor, siendo los mismos obligatorios para los tribunales de igual o inferior jerarquía (bajo el principio de igualdad de la ley, en la que casos iguales tienen que ser igualmente resueltos).

En esto consiste la doctrina del precedente judicial, “si por un Tribunal de igual o superior categoría se ha establecido anteriormente al resolver un caso, como un eslabón necesario en la cadena del razonamiento, una opinión sobre un punto de Derecho, sobre el cual se apoyan sus pronunciamientos, el Tribunal que ha de resolver un caso nuevo tiene que dictar su decisión de acuerdo con la opinión anteriormente expuesta”.⁹²

Esta doctrina del precedente judicial “*stare decisis et non quieta movere*” (estar a lo decidido y no perturbar lo que esté firme), como lo dice Oscar Rabasa, “es el fundamento en que descansa todo el sistema del *common law*”.⁹³

De esta forma fue que el derecho primitivo anglo-sajón, caracterizado por la falta de unidad, en donde cada localidad se regía por sus propias costumbres, fue dejado a un lado por un sistema claro, racional y que dió unidad jurídica a todo el territorio, es decir, un derecho común (*common law*) a todo el país

⁹¹ Jenks, Edward. “*El Derecho Inglés*...”, op. cit. p. 38.

⁹² Jenks, Edward. “*El Derecho Inglés*...”, op. cit. p. 51.

⁹³ Rabasa, Oscar. “*El Derecho Angloamericano*...”, op. cit. p. 34.

D). El *Writ of Habeas Corpus*.

Aunque en Inglaterra, debido a la doctrina de la "Supremacía del Parlamento", no existe un sistema de control constitucional de leyes, si encontramos en su derecho un importante antecedente de nuestro juicio de amparo, el *Writ of Habeas Corpus*

Dicho recurso, aunque sus primeros antecedentes datan del siglo XII, fue perfeccionado por "sucesivas leyes del Parlamento, de 1640, 1679 y 1816",⁹⁴ teniendo por objeto el asegurar la libertad personal de los individuos en contra de cualquier detención ilegal, ya sea hecha por la Corona (cualquier tipo de autoridad) o por un particular.

Cualquier tribunal de la Alta Corte es competente para expedir el *writ* (mandamiento) de *habeas corpus*,⁹⁵ por lo que toda persona que considere haber sido reducido a prisión en forma ilegal, puede solicitar a un juez de la Alta Corte la expedición de un mandamiento provisional (*rule nisi*), ordenándole a la autoridad que presente al detenido ante el Tribunal así como los motivos de la detención

A decir de Edward Jenks, la sola atestación (*affidavit*), del detenido es suficiente para la procedencia del recurso, aunque también puede ir acompañada de pruebas. Una vez que la persona o autoridad que tenga bajo su custodia al detenido reciba el mandamiento, está obligada a presentarla al Tribunal junto con una explicación de los motivos que

⁹⁴ Jenks, Edward. *El Derecho Inglés ...*, op. cit. p. 195.

⁹⁵ A decir del Dr. Ignacio Burgoa, el *King's Bench* es considerado el tribunal "apto" para expedir el writ.

originaron la detención (*return*) Dicho escrito (*return*), comenta el Dr. Burgoa, es "un elemento análogo al informe justificado que rinden las autoridades responsables en nuestro juicio de amparo"⁹⁶ y consiste en "el informe o respuesta por escrito que debe dar la persona a quien el writ se dirige, manifestando el tiempo y la causa del arresto o de la detención del preso y la presentación del cuerpo de éste ante la corte o juez que conoce del recurso con la manifestación de los motivos que haya para no ser presentado cuando esto no pueda hacerse".⁹⁷

Posteriormente, ya con todos los elementos del caso, el Tribunal decide sobre la legalidad de la detención, si la misma fue hecha conforme a la ley, el acusado es vuelto a poner en prisión o es puesto en libertad bajo fianza, pero si el individuo fue detenido en forma ilegal, el Tribunal "dicta un mandamiento absoluto, contra el que no cabe ninguna clase de recursos, y el detenido es puesto en libertad".⁹⁸

Como se puede apreciar, al ser el *Writ of Habeas Corpus* un procedimiento que tiene por objeto asegurar la libertad de los individuos en contra de acto ilegales de la autoridad, se constituye en un importante predecesor de el juicio de amparo mexicano.

Burgoa O., Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Trigésima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1992. Pág. 66.

⁹⁶ Burgoa O., Ignacio. *El Juicio de Amparo*, op. cit. p. 66.

⁹⁷ Cita de Vallarta en *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, tomada de: Burgoa O., Ignacio *El Juicio de Amparo*, op. cit. p. 66

⁹⁸ Jenks, Edward. *El Derecho Inglés*, op. cit. p 196

E). La introducción del "*Common Law*" en los Estados Unidos de América.

Es opinión generalizada aceptar que el sistema jurídico inglés (denominado genéricamente como *Common Law*),⁹⁹ fue introducido en América del Norte (parte del territorio que más tarde conformaría a los Estados Unidos de América), por los emigrantes ingleses a principios del siglo XVII.

Sin embargo, Oscar Rabasa menciona que, a decir verdad, la introducción del régimen legal inglés no se llevó a cabo sino hasta la segunda mitad del siglo XVIII y principalmente a partir de la consumación de la independencia. Por lo que los primeros pobladores ingleses establecieron en las colonias sus propias leyes (en materia de delitos, de reparación de daños provenientes de actos ilícitos y de contratos), no siendo sino hasta finales de dicho siglo (cuando se constituyeron los primeros tribunales de justicia y dió comienzo el estudio del derecho inglés), que operó el fenómeno de recepción del *common law*, mismo que serviría como base de las instituciones jurídicas de la recién creada nación norteamericana.¹⁰⁰

La forma en que tuvo verificativo la recepción del sistema inglés en su conjunto muestra dos vertientes principales, por una parte el *common law* fue adoptado mediante las resoluciones emitidas por los jueces de cada una de las colonias (posteriormente Estados de la unión americana), y por la otra el *statute law* (formado por las leyes y

⁹⁹ El término en sentido genérico incluye el *common law*, el *equity* (derecho-equidad) y las leyes emitidas por el Parlamento.

¹⁰⁰ Rabasa, Oscar - <<El Derecho Angloamericano ...>>, op. cit. p. 124.

estatutos del Parlamento), fue adoptado o reconocido principalmente a partir de 1607, fecha en que se estableció la primera colonia inglesa en Jamestown, Virginia.¹⁰¹

Cabe señalar que las colonias, constituidas por cartas otorgadas por el Rey de Inglaterra, si bien estaban facultadas para establecer sus propios gobiernos y asambleas legislativas, las leyes y disposiciones que emitían estaban sujetas a la aprobación del Parlamento inglés en su calidad de autoridad suprema.¹⁰²

Posteriormente, una vez consumada la independenciam, la adopción se llevó a cabo en algunos Estados por disposiciones de sus propias constituciones, por virtud de leyes de sus legislaturas y a través de resoluciones judiciales.¹⁰³

Como resultado de todo esto, surgió la "doctrina general relativa a que el derecho inglés es la base del derecho norteamericano en todo aquello en que sus principios sean compatibles con las condiciones locales y mientras tales normas no hayan sido derogadas por las leyes positivas de los mismos estados".¹⁰⁴

¹⁰¹ Rabasa, Oscar. <<El Derecho Angloamericano ...>>, op. cit. p. 125.

¹⁰² Rabasa, Oscar. <<El Derecho Angloamericano ...>>, op. cit. p. 623

¹⁰³ Rabasa, Oscar. <<El Derecho Angloamericano ...>>, op. cit. p. 125

¹⁰⁴ Rabasa, Oscar. <<El Derecho Angloamericano ...>>, op. cit. p. 125.

F). El control constitucional en los Estados Unidos de América.

Estados Unidos de América, una vez consumada su independencia, se haría acreedora al título de la primera nación en poner en práctica la teoría de la separación de poderes (desarrollada y expuesta en su forma clásica en el "Espíritu de las Leyes" de Charles-Louis de Secondat Barón de la Brede y de Montesquieu), y de ser el primer país en adoptar una ley fundamental escrita, es decir, una constitución en el sentido jurídico-positivo de la palabra.

En efecto, al independizarse y adoptar en 1781 los "Artículos de Confederación", y posteriormente, el 17 de septiembre de 1787 la "Constitución de los Estados Unidos de América", sería la primera nación en establecer para su régimen interior un sistema representativo y democrático, basado en la idea de que la libertad del individuo no es posible sin un gobierno en donde el ejercicio del poder se encuentre depositado en distintos órganos separados e independientes entre sí. De esta forma, al separarse el ejercicio del poder en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, se evita su abuso, puesto que cada poder será contenido dentro de los límites de su función por los otros dos poderes

Así mismo, la Constitución Federal de 1787 es la primera constitución con la característica de ser una "ley fundamental". Esta característica presupone, a decir de Ignacio Burgoa, que dicha ley es el "ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, ... siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado,

la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana.. fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo".¹⁰⁵

Esta característica supone, asimismo, el atributo de la "supremacía". Al respecto el jurisconsulto Jorge Xifra Heras, citado por Burgoa, expone que es "Este carácter fundamental que concede a la constitución la nota de ley suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento".¹⁰⁶

Otro punto que cabe resaltar no sólo de la constitución americana, sino de todas las constituciones en general, es que dentro de su contenido material han recogido los derechos considerados como fundamentales al ser humano, incorporándoseles consecuentemente, el atributo de supremacía formal por encima de la legislación secundaria.

¹⁰⁵ Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996. Pág. 358.

¹⁰⁶ Xifra Heras, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Tomo I. Pág. 59. Citado en Burgoa O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano ...*, op. cit. p. 358.

Tal principio de supremacía constitucional fue consignado en forma expresa por su artículo VI, párrafo segundo, predecesor del artículo 133 de nuestra Constitución Política,¹⁰⁷ al disponer que:

"Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier estado."¹⁰⁸

Es precisamente el principio de supremacía constitucional, el que daría nacimiento al control constitucional de las leyes expedidas con fundamento en la misma. Así lo confirma Burgoa, citando nuevamente a Xifra Heras, al decir que es consecuencia fundamental de la supremacía constitucional 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."¹⁰⁹

En el caso de los Estados Unidos de América del Norte, el control constitucional de las leyes fue encomendado al poder judicial y especialmente a la Suprema Corte de

¹⁰⁷ La misma disposición tomada de la Constitución de los Estados Unidos de América aparece en la Constitución de 1857 en el Artículo 126.

¹⁰⁸ La traducción de la Constitución de los Estados Unidos de América, de la cual es tomado el Artículo VI párrafo dos, es la que aparece en: Vallarta Plata, José Guillermo. <<Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado >>, op. cit. p. 170.

¹⁰⁹ Burgoa O., Ignacio. <<Derecho Constitucional Mexicano ...>>, op. cit. p. 360.

Justicia. Sin embargo, dicho control sobre el legislativo (*Judicial Review of Legislation*), no se encuentra expresamente en ningún artículo de la Constitución Federal.¹¹⁰

Así lo confirma Eugenio Ursúa-Cocke, quien señala que la autoridad de la Suprema Corte para dictaminar la constitucionalidad de las leyes emanadas del Congreso federal o de las legislaturas de los Estados y el de revisión de las sentencias estatales, emana de los fallos de la propia Suprema Corte.¹¹¹

Efectivamente, la Suprema Corte de Justicia estableció su facultad de revisar la constitucionalidad de leyes federales al emitir su famosa sentencia en "*Marbury vs. Madison*", en donde sostuvo que "ese tribunal estaba autorizado para dictaminar sobre las leyes del Congreso, a pesar de la falta de lenguaje expreso en la Constitución, y de invalidarlas si las encontraba repugnantes a una sana interpretación de la propia Constitución".¹¹²

Los antecedentes que motivaron la histórica resolución de la Suprema Corte datan del 27 de febrero 1801, fecha en la que el Presidente John Adams (hacia el final de su mandato) nombró cuarenta y dos jueces de paz por términos de cinco años, los cuales fueron confirmados por la Cámara de Representantes el 2 de marzo y el Senado el 3 de marzo del mismo año.

¹¹⁰ García Castillo, Tonatiuh. *La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional*, op. cit. p. 41.

¹¹¹ Ursúa-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón*. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984. Pág. 1

Algunos de dichos nombramientos, a pesar de que se encontraban sellados y firmados, no pudieron ser entregados antes de que Thomas Jefferson tomara posesión como Presidente de los Estados Unidos

Jefferson, una vez ocupada la presidencia, nombró a James Madison como su Secretario de Estado y le ordenó que no otorgara los nombramientos pendientes, entre ellos el de William Marbury

Como resultado de la negativa, Marbury apoyándose en la Ley del Poder Judicial de 1789 (*Judiciary Act*), acudió ante la Suprema Corte de Justicia solicitando un *Writ of Mandamus*, en el que se ordenara a Madison hacer entrega del nombramiento.

Cabe señalar que el cargo de Presidente de la Suprema Corte (*Chief Justice of the Supreme Court*), acababa de ser ocupado por John Marshall, quien se había desempeñado como Subsecretario de Estado de John Adams hasta que este último, ya para dejar la Presidencia, lo nombró *Chief Justice*, por lo que el nombramiento de Marbury como Juez de Paz había sido rubricado por el propio Marshall.

Como lo señala García Castillo, Marshall se encontraba en una posición delicada al tener que resolver un asunto en el que él estaba personalmente involucrado al haber rubricado el nombramiento en su calidad de Subsecretario de Estado.¹¹³ En este punto,

¹¹² Urstia-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón ...*, op. cit. p. 2.

¹¹³ García Castillo, Tonatiuh. *La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional ...*, op. cit. p. 46

William W Van Alstyne (en un artículo transcrito por Ursúa-Cocke), señala que Marshall pudo haberse excusado de la discusión del fallo considerando su participación en los hechos que dieron lugar al caso.¹¹⁴

Otra cuestión que complicó la resolución del caso fue que "cuando la Suprema Corte requirió la opinión del Procurador General, éste se negó a darla, arguyendo que aunque por un lado respetaba la competencia de la Corte, por el otro se sentía obligado a mantener la autoridad del Poder Ejecutivo",¹¹⁵ misma posición que sostenían tanto Jefferson como Madison, en el sentido de que ni el Presidente de la República o algún miembro de su Gabinete ni los actos de gobierno podían quedar sujetos al escrutinio de los tribunales. Además, aunado a lo anterior, existía el serio peligro de que Madison se negase a expedir el nombramiento aun en contra de una resolución de la Suprema Corte, lo que traería como consecuencia un enfrentamiento abierto entre los dos poderes.

Al respecto la Suprema Corte determinó que, aunque los actos de gobierno no podían quedar sujetos al examen de los tribunales, cuando la ley dispone que los funcionarios "ejecuten determinadas tareas que afecten derechos individuales, cualquier afectado puede ocurrir a ella para obtener compensación (si sus intereses se ven mermados por actos oficiales)",¹¹⁶ cuestión que sí acontecía en el caso, por lo que Marbury sí tenía derecho a solicitar el *writ of mandamus*

¹¹⁴ Ursúa-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón* ... op. cit. p. 9

¹¹⁵ Ursúa-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón* ... op. cit. p. 2

¹¹⁶ Ursúa-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón* ... op. cit. p. 3.

La primera cuestión que resolvió la Suprema Corte en su fallo, fue el relativo al derecho de Marbury sobre el nombramiento. En relación con este punto la Corte resolvió que "una vez que el nombramiento había sido firmado y sellado por el Presidente Adams, el derecho de Marbury a su nombramiento había sido perfeccionado",¹¹⁷ por lo que en efecto Marbury tenía derecho sobre el mismo.

La segunda cuestión dilucidada en el fallo fue el relativo a la existencia de un recurso disponible para Marbury bajo las leyes del país. Esta cuestión que involucró la autoridad de la Corte para enjuiciar al poder ejecutivo (Alstyne señala que este punto fue considerado el más importante del fallo en aquel tiempo), fue resuelta por Marshall en el sentido de que "la esencia misma de la libertad civil consiste en el derecho de cada individuo a solicitar la protección de las leyes siempre que sea víctima de un daño".¹¹⁸ Consecuentemente Marbury (como ya se mencionó), sí tenía a su disposición el recurso mencionado, no obstante que el demandado fuese un miembro del Gabinete y el acto reclamado pudiese haber sido considerado un acto de gobierno.

Sin embargo, la Suprema Corte a pesar de haber declarado el derecho de Marbury al medio de defensa y al nombramiento, estimó que en el caso no era procedente el otorgar la orden de *mandamus*, puesto que la disposición legal contenida en la *Judiciary Act* que autorizaba a la Suprema Corte su dictado era inconstitucional.

¹¹⁷ Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón ... >>, op. cit. p. 9.

¹¹⁸ Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón ... >>, op. cit. p. 10

En efecto, el argumento utilizado por Marshall en *Marbury Vs. Madison* para declarar la inconstitucionalidad de la sección trece de la Ley de 1789 sobre el Poder Judicial (*Judiciary Act*), consiste en que dicha Ley, al pretender extender la jurisdicción original de la Suprema Corte, viola el Artículo III, Sección 2, párrafo segundo de la Constitución Federal, que restringe la jurisdicción original sólo a las controversias que involucren embajadores, ministros públicos, cónsules o alguno de los Estados:

"En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que sea parte un estado, la Suprema Corte poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los demás casos que antes se mencionaron, la Suprema Corte conocerá su apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso "¹¹⁹

Por tanto, la sección trece de la Ley del Poder Judicial de 1789 es repugnante a la Constitución y ninguna ley que sea repugnante a la misma puede tener validez, por lo que es nula, concluye la Suprema Corte en su fallo.

A pesar de sus importantes consecuencias, el fallo de Marshall no escapa a las críticas, principalmente porque la sección trece de la Ley del Poder Judicial (*Judiciary Act*) no es clara al delimitar la jurisdicción original y apelada de la Suprema Corte. Es este punto (la interpretación de la sección trece), una cuestión primordial y que apenas es

considerada en el fallo, puesto que si la Ley no ampliaba la jurisdicción original de la Corte, la demanda debió de haber sido desechada por falta de competencia, siendo para la Corte imposible revisar su constitucionalidad ¹²⁰

Cabe señalar además, que en todo caso es precisamente esta cuestión (la competencia de la Suprema Corte), la que debió ser estudiada en primer lugar y no el derecho de Marbury a su nombramiento. Si la Corte no tenía competencia es claro que no podía resolver sobre el fondo y sin embargo es sobre el fondo (el derecho de Marbury al nombramiento) sobre el que se pronuncia en primer lugar. La Suprema Corte pudo haber evitado un posible enfrentamiento con los poderes ejecutivo y legislativo si hubiese resuelto la competencia como primera cuestión, sin embargo Ursúa-Cocke comenta que probablemente la Corte no lo hizo con el fin de "no examinar puntos constitucionales a menos que sea estrictamente necesario" ¹²¹

A partir de esta sentencia, la facultad de la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de leyes en apelación se ha ido extendiendo: en 1810 respecto de las leyes de los Estados de la Unión (*Fletcher vs. Peck*), ¹²² en 1838 respecto de las órdenes o acuerdos del Presidente (*Executive Orders*), así como de los actos de las agencias

¹¹⁹ La traducción de la Constitución de los Estados Unidos de América, de la cual es tomado dicho Artículo, es la que aparece en: Vallarta Plata, José Guillermo. <<Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado . . . >>, op. cit. p. 168.

¹²⁰ Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón . . . >>, op. cit. p. 11.

¹²¹ Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón . . . >>, op. cit. p. 4.

¹²² Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón . . . >>, op. cit. p. 15.

administrativas federales y estatales siempre que se encuentre involucrado un derecho federal;¹²³ y en 1816 de revisar sentencias estatales en materias que afecten la Constitución o las leyes que de ella se deriven (*Martin vs. Hunter's Lessee*).¹²⁴

La doctrina desarrollada por Marshall no sólo establece la supremacía constitucional, sino que la extiende a "normas jurídicas declaradas por la Suprema Corte de los Estados Unidos al interpretar preceptos constitucionales (*Chisholm vs. Georgia*)".¹²⁵

Cabe resaltar que la facultad de declarar la inconstitucionalidad de leyes federales y estatales no es privativa de la Suprema Corte, los jueces y tribunales federales e inclusive los jueces de los estados están facultados para hacerlo, con la salvedad de que la resolución está sujeta a revisión en última instancia por la Suprema Corte.¹²⁶

Por otra parte un aspecto del sistema norteamericano (que lo diferencia esencialmente del mexicano), es que no existe un procedimiento o juicio especial para impugnar la constitucionalidad de una ley. El control constitucional de las leyes se realiza a través de los medios procesales ordinarios existentes en el *common law* (incluyendo los recursos extraordinarios existentes, *extraordinary legal remedies*), no importando que en la controversia se encuentre involucrada alguna autoridad o simplemente sea un conflicto entre particulares.

¹²³ Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón ...>>, op. cit. p. 15.

¹²⁴ Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón ...>>, op. cit. p. 17.

¹²⁵ Rabasa, Oscar. <<El Derecho Angloamericano ...>>, op. cit. p. 632.

¹²⁶ Rabasa, Oscar. <<El Derecho Angloamericano ...>>, op. cit. p. 611.

Rabasa comenta al respecto, que no fue necesaria la creación de un juicio especial en los Estados Unidos debido a que el *common law* heredado de los ingleses, es abundante en acciones, recursos y medios de defensa ordinarios que permiten ejercer el control constitucional a los jueces. A la par de los medios procesales ordinarios, las acciones extraordinarias (*extraordinary legal remedies*) que pueden dar motivo al control constitucional son el *Writ of Injunction* (por medio del cual el actor solicita a un juez que impida y suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito de un particular o autoridad en materia civil),¹²⁷ el *Writ of mandamus* (por medio del cual el actor solicita al juez que ordene la ejecución de un deber impuesto por la ley),¹²⁸ el *Writ of Habeas Corpus* (que tiene por objeto proteger la libertad en contra de cualquier detención ilegal), el de *Quo Warranto* (que tiene por objeto revisar la legalidad de los nombramientos por virtud de los cuales una autoridad desempeña su cargo y que sólo puede ser interpuesto por el Procurador) y el *Writ of Prohibition* (definido por Rabasa como "el mandamiento que expide un tribunal superior a otro inferior, con el objeto de impedir que este último obre en cualquier asunto sin competencia, o que teniéndola se exceda en sus facultades").¹²⁹

Otra característica del sistema estadounidense es el que se refiere a la determinación de la controversia, de las partes y el alcance de las sentencias. Para que el poder judicial, ya sea un juez o la Suprema Corte, proceda a examinar la constitucionalidad de una ley, es necesario de un litigio real, presente y entre partes bien determinadas. Lo anterior con el fin de no servir como un cuerpo consultivo o un ente político.

¹²⁷ Rabasa, Oscar. - *El Derecho Angloamericano* ... , op. cit. p. 640.

¹²⁸ Rabasa, Oscar. - *El Derecho Angloamericano* ... , op. cit. p. 641.

En efecto, el artículo III de la Constitución de los Estados Unidos constriñe la actuación del poder judicial a "controversias", lo que ha llevado a la Suprema Corte a negarse a revisar la constitucionalidad de leyes ante la inexistencia de partes en conflicto (*Muskraat vs. U.S.*).¹³⁰ Así mismo, la controversia debe mantenerse vigente durante todo el proceso, de tal forma que los fallos puedan tener efectos reales y concretos.¹³¹

En el mismo sentido, todo demandante debe demostrar un interés específico en el resultado de la controversia para poder entablar el respectivo proceso, esto es, debe demostrar la capacidad legal necesaria o *standing*. Al respecto Ursúa-Cocke señala que el actor está obligado a probar que está resintiendo un daño personal específico, debiendo existir una relación entre el daño y el acto que se reclama. El daño sin embargo, "no tiene que ser estrictamente económico o financiero. Puede también referirse a algún otro índice cuantificable de bienestar personal",¹³² lo que puede abrir la puerta a reclamaciones que en otros sistemas jurídicos no serían admitidas.

Así mismo, los efectos de la sentencia, como en cualquier procedimiento, sólo se extienden sobre las partes, por lo que la declaración de inconstitucionalidad de alguna ley únicamente se constriñe al caso en concreto, como en nuestro juicio de amparo. Sin embargo, como lo mencionan el Dr. Héctor Fix-Zamudio y García Castillo, la declaración de inconstitucionalidad, debido a la doctrina del precedente judicial del

¹²⁹ Rabasa, Oscar. *El Derecho Angloamericano ...*, op. cit. p. 649.

¹³⁰ Ursúa-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón*, op. cit. p. 22

¹³¹ Ursúa-Cocke comenta que la Suprema Corte se declaró eximida de examinar el caso de un estudiante de derecho que reclamó cierta discriminación en su contra cuando fue admitido en una escuela equivalente de derecho.

Ursúa-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón*, op. cit. p. 26

¹³² Ursúa-Cocke, Eugenio. *Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón*, op. cit. p. 27

common law (*stare decisis et non queta movere*), se convierte en una declaración general, puesto que "vincula a todos los jueces inferiores y centraliza el poder de revisión constitucional".¹³³ Además, el prestigio moral de la Suprema Corte Americana hace que una vez que sea declarado un precepto como contrario a la Constitución por ella, ninguna autoridad judicial o inclusive administrativa se atreva a aplicarlo en perjuicio de individuo alguno.¹³⁴

Por último, cabe mencionar que si bien el *Judicial Review of Legislation* es el primer antecedente en el control constitucional de leyes,¹³⁵ no todos los países han adoptado un sistema similar (en donde el poder judicial ordinario es el que ejerce dicho control), por considerar que viola la teoría de la separación de poderes y la soberanía popular. Lo anterior utilizando como argumento que, al revisar y en su caso anular una norma por inconstitucional, el poder judicial está de hecho usurpando una función del legislativo (aunado a que Montesquieu nunca tuvo previsto que el poder judicial ejerciera algún tipo de control sobre los otros dos), y que es este poder el que detenta la soberanía popular al ser su legítimo representante

¹³³ García Castillo, Tonatiuh. "La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional", op. cit. p. 49.

¹³⁴ Fix-Zamudio, Héctor. "La Justicia Constitucional en América Latina". El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. Constitucionalismo colaboraciones extranjeras y nacionales. Tomo IV. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989. Pág. 492.

¹³⁵ Diversos autores, dentro de los cuales podemos mencionar a Rabasa y García Casstullo, coinciden en que la creación del control constitucional de leyes en los Estados Unidos, fue un acto madurado como consecuencia de la práctica de los jueces de anular leyes de las colonias que estuvieran en contradicción con las emitidas por el Parlamento Inglés

Aún más, se ha dicho que la cláusula de supremacía constitucional del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos (tomada como fundamento por Marshall para establecer el control constitucional de leyes), no implica necesariamente el control judicial del legislativo, sino que puede encontrarse referida a que sólo las leyes del Congreso adoptadas después de su reconstitución son válidas, en oposición a las adoptadas por el Congreso Continental constituido bajo los Artículos de Confederación.¹³⁶

Por ello, países como Francia y Austria han creado diversas formas y sistemas de control constitucional, para lo cual han establecido órganos ya sea políticos o jurisdiccionales específicamente atribuidos de la facultad de revisar que las normas expedidas por sus parlamentos estén acordes con sus respectivos textos Constitucionales.

Sin embargo, a pesar de todas las críticas, el control constitucional judicial no sólo ha funcionado en forma exitosa en los Estados Unidos durante casi tres siglos, sino que ha sido trasplantado a todos los países latinoamericanos¹³⁷ incluyendo México, dando lugar a diversos instrumentos procesales como lo es nuestro Juicio de Amparo.

¹³⁶ Ursúa-Cocke, Eugenio. <<Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón ... >>, op. cit. p. 13.

¹³⁷ Fix-Zamudio, Héctor. <<La Justicia Constitucional en América Latina ... >>, op. cit. p. 525.

II. Control de la constitucionalidad en los sistemas jurídicos romanistas.

A). El Derecho Romano y su evolución.

La gran aportación de Roma al mundo fue su derecho. La mayoría de los países reconocen en el derecho de la ciudad imperial los antecedentes de sus propias instituciones jurídicas, formando una gran familia de sistemas jurídicos conocida como la familia romano-germánica.

El desarrollo del derecho romano, como derecho positivo, comienza en el año 735 a.C., fecha de la fundación de Roma, y termina con la caída de Constantinopla en 1453 d C., aunque cabe mencionar que su influencia se prolonga hasta nuestros días, a través de las compilaciones de los reyes bárbaros, la labor de los glosadores y postglosadores y el movimiento codificador del siglo XIX.

Durante los casi dos mil doscientos años de su historia, el derecho romano se fue formando con la participación de diversas fuentes formales, de las que se pueden mencionar la costumbre (conformada por la *inveterata consuetudo* y la *opimo iuris*), las *Leges Rogatae* (leyes emitidas con la participación de los cónsules, los comicios y el senado), los Plebiscitos (medidas administrativas o legislativas emanadas de los *concilia plebis*¹³⁸), los Senadoconsultos (lo que el Senado ordena y establece¹³⁹), la Jurisprudencia

¹³⁸ Bialostosky, Sara. "Panorama del Derecho Romano". Tercera Edición Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1990. Pág 34.

¹³⁹ Bialostosky, Sara. <<Panorama del Derecho Romano ... >>, op. cit p 38.

(consistente en la doctrina elaborada por los más destacados juristas de la época. Dichas opiniones eran obligatorias por virtud del *ius respondendi ex auctoritate principis*, que era otorgado por el Emperador. Dentro de los juristas más prominentes podemos mencionar a Gayo, Ulpiano, Papiniano, Paulo y Modestino.) y las Constituciones (consistentes en todas aquellas disposiciones jurídicas dictadas por el emperador)

Sin embargo, la formación del derecho queda marcada por la elaboración de dos códigos o compilaciones, la Ley de las XII Tablas y la gran compilación del Emperador Justiniano.

La Ley de las XII Tablas fue realizada a iniciativa (*rogatio*) del tribuno Terentio Arsa, quien en 462 a.C., solicitó que las leyes constaran por escrito. Como respuesta a dicha iniciativa, se formó una comisión encargada de estudiar el derecho helénico y que en el año 451 a.C. codificó el derecho en diez tablas, que posteriormente, en 449 a.C., fueron aumentadas a doce debido a la presión de los plebeyos. El contenido de las diez primera tablas, como nos lo señala el maestro Guillermo Floris Margadant era el siguiente:

Tablas I a III.- Derecho procesal.

Tabla IV - Derecho de familia.

Tabla V.- Derecho sucesorio.

Tabla VI.- Derecho de cosas.

Tabla VII.- Derecho agrario.

Tabla VIII.- Derecho penal.

Tabla IX.- Derecho público.

Tabla X.- Derecho sacro ¹⁴⁰

Aproximadamente mil años después, el Emperador Justiniano, a través de un grupo de juristas encabezados por Triboniano, se aboca a la tarea de depurar la tradición jurídica romana y realizar la gran compilación del derecho romano. Conocida posteriormente como el *Corpus Iuris Civilis*, la monumental obra que marca el fin del derecho romano propiamente dicho, se divide en cuatro partes:

- a) *Codex Iustinianus repetitae praelectiones* o Código de Justiniano, recopila las leyes y constituciones vigentes.
- b) *Digesto* o Pandectas, consistente en una compilación de citas de 39 jurisconsultos, es decir, de la jurisprudencia romana. Fuera de las citas consignadas en el Digesto, la demás jurisprudencia deja de tener fuerza obligatoria
- c). *Instituta* o Instituciones, basada en las Institutas de Gayo, tenía la característica de ser un libro de texto para estudiantes de derecho con fuerza de ley ¹⁴¹
- d). *Novellae* o Novelas, compilación de las constituciones dictadas por Justiniano de la fecha de publicación del Código a la fecha de su muerte en 565 d.C

¹⁴⁰ Margadant, Guillermo Floris. "El Derecho Privado Romano". Novena Edición Editorial Esfinge, S.A. México, 1979. Pág. 49

que se completaban, contradicciones y sus posibles reconciliaciones¹⁴³ y que culminaría en 1227 con la "Gran Glosa" de Accursio

A esta escuela le sucedió a su vez la de los postglosadores o comentaristas, que tuvo el mérito de hacer del derecho romano, no un derecho académico como el de los glosadores, sino un derecho forense.

Gracias a la difusión de los glosadores y postglosadores, así como también gracias al precedente que habían dejado las leyes romano-bárbaras, casi todos los países europeos adoptaron como su derecho vigente al derecho romano, lo que se conoce como el fenómeno de la recepción

De esta forma, el derecho romano a través del *Digesto* continuó en vigor hasta el movimiento codificador del siglo XIX, del cual su exponente más representativo es el Código de Napoleón de 1804 y el cual perpetúa la influencia romana hasta nuestros días.

B). El control constitucional en Francia.

Producto de la Revolución de 1789, así como de la influencia que ejerció la independencia de las colonias inglesas de norteamérica, fue la promulgación de la primera constitución francesa en 1791.

¹⁴³ Margadant, Guillermo Floris. <<El Derecho Privado Romano ...>>, op. cit p. 83

De la misma forma que la constitución norteamericana de 1787 se vió influenciada por las ideas de pensadores como Rousseau y Montesquieu, el texto fundamental de Francia adoptó el principio de que la soberanía reside en la nación y la teoría de la separación de poderes para su organización interior.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos de América, los franceses (en una interpretación estricta de la teoría de Montesquieu) estimaron que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes invadía la esfera de acción del poder legislativo (violando con ello el principio de la división de poderes), y situaba a los jueces por encima de los poderes ejecutivo y legislativo, siendo que este último es el depositario de la soberanía al ser elegido democráticamente por la voluntad de la nación.

Consecuentemente los franceses adoptaron la postura manifestada por Sieyès ante la convención constitucional, en el sentido de que debía ser un órgano político y representativo el que se encargara de revisar la concordancia de las leyes ordinarias con el texto constitucional, al cual el propio Sieyès denominó "Jurado Constitucional".¹⁴⁴

El órgano propuesto por Sieyès fue finalmente establecido con la Constitución del año VIII (13 de diciembre de 1799), bajo el nombre de "Senado Conservador". Dicho órgano estaba compuesto por ochenta miembros inamovibles y tenía la facultad de "estudiar y decidir todas las cuestiones que sobre inconstitucionalidad de las leyes y otros actos de

¹⁴⁴ Rabasa, Oscar. *El Derecho Angloamericano* . . . , op cit p. 617.

autoridad se sometiesen a su consideración".¹⁴⁵ Sin embargo, con la promulgación de la Constitución de 1814 (a la caída de Napoleón Bonaparte), el Senado dejó de ser un órgano de control constitucional para quedar sólo con facultades de formación legislativa.

El Senado fue utilizado nuevamente como órgano de control constitucional con la promulgación de la Constitución de 1852. En dicha ocasión, la controversia constitucional se suscitaba antes de que la ley fuera promulgada, en caso de que la misma fuese contraria a la Constitución el proyecto no era promulgado.

La fórmula de encargar el control constitucional al Senado fue remplazada, ya a mediados del presente siglo, por la de crear un órgano especialmente constituido para tal fin. En efecto, la promulgación de la Constitución de la República Francesa el 13 de octubre de 1946 dió a luz la figura del "Comité Constitucional", el cual se encontraba compuesto por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Consejo de la República y por siete miembros de la mencionada Asamblea.

Si bien dicho comité tenía a su cargo el control de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, el sistema implantado por la Constitución de 1946 establecía que en caso de que una ley fuera declarada inconstitucional no entraba en vigor hasta en tanto no se reformara el precepto constitucional contravenido. Como lo menciona Ignacio Burgoa, tal sistema hizo nugatorio el principio de la supremacía

¹⁴⁵ Burgoa O., Ignacio. *El Juicio de Amparo ...*, op. cit. p. 75.

constitucional, al permitir la adecuación de la Constitución a una norma secundaria mediante la reforma de la primera, cosa no muy alejada de lo que ha pasado en nuestro país con las constantes reformas a la Constitución de 1917.¹⁴⁶

Actualmente se encuentra en vigor la Constitución adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre del mismo año. Esta nueva Constitución trajo consigo un nuevo órgano político de control constitucional denominado "Consejo Constitucional".

Dicho Consejo se encuentra integrado por nueve miembros, los cuales se van renovando por tercios cada tres años. De dichos miembros, tres son designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Senado, los cuales fungirán por un periodo de nueve años el cual no es renovable. El Presidente del Consejo, que tendrá voto de calidad en caso de empate, es nombrado por el Presidente de la República. Además de los citados miembros, todos los expresidentes de la República pertenecen en forma vitalicia al Consejo por propio derecho.¹⁴⁷

El Consejo tiene dentro de sus funciones las de velar por la regularidad de la elección del Presidente de la República,¹⁴⁸ examinar las reclamaciones de la elección y proclamar

¹⁴⁶ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ... >>, op. cit. p. 77.

¹⁴⁷ Artículo 56 de la Constitución de la República Francesa. Promulgada el 4 de octubre de 1958.

¹⁴⁸ Artículo 58 de la Constitución de la República Francesa. Promulgada el 4 de octubre de 1958.

los resultados;¹⁴⁹ resolver las impugnaciones en la elección de diputados y senadores;¹⁵⁰ velar por la regularidad de las operaciones de referéndum y proclamar su resultado;¹⁵¹ y examinar la constitucionalidad de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.¹⁵²

El artículo 61 de la Constitución de Francia establece dos formas en que el Consejo podrá pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley. La primera en forma dispositiva establece que las leyes orgánicas antes de su promulgación y los reglamentos de las asambleas parlamentarias antes de ser puestos en vigor, deben ser sometidos al Consejo Constitucional con el fin de que éste verifique su conformidad con la Constitución. La segunda, en forma facultativa, permite al Presidente de la República, al Presidente de la Asamblea Nacional, al Presidente del Senado, a sesenta diputados o a sesenta senadores, solicitar que el Consejo se pronuncie sobre la constitucionalidad de una determinada ley.

Las leyes o normas declaradas inconstitucionales por el Consejo no pueden ser ni promulgadas ni puestas en vigor y las resoluciones del Consejo son inapelables, se imponen a los poderes públicos y todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Como se puede apreciar, el sistema francés de control constitucional no sólo se diferencia del de los Estados Unidos y del de México en que es un control político (en contraposición al control jurisdiccional), sino que, como lo comenta el Dr. Burgoa, el

¹⁴⁹ Artículo 58 de la Constitución de la República Francesa. Promulgada el 4 de octubre de 1958.

¹⁵⁰ Artículo 59 de la Constitución de la República Francesa. Promulgada el 4 de octubre de 1958.

¹⁵¹ Artículo 60 de la Constitución de la República Francesa. Promulgada el 4 de octubre de 1958.

¹⁵² Artículo 61 de la Constitución de la República Francesa. Promulgada el 4 de octubre de 1958.

mismo se despliega en favor de los poderes públicos (con el fin de mantener a cada poder dentro de las funciones establecidas por la Constitución),¹⁵³ y deja a un lado a los ciudadanos y demás individuos, imposibilitándolos de protegerse de leyes inconstitucionales que puedan vulnerar sus derechos.

C). La Corte Constitucional de Austria.

El tercer modelo de control constitucional de leyes (los otros dos son el jurisdiccional norteamericano y el político francés), fue creado por la constitución austriaca de 1920, en gran parte gracias a la influencia y participación de Hans Kelsen.

A diferencia del control jurisdiccional norteamericano, el modelo austriaco se centra en la idea de un tribunal especializado con la facultad exclusiva de llevar a cabo, a través de un procedimiento específico, la revisión de la concordancia de las leyes con la norma fundamental y cuyas resoluciones tienen efectos generales (*erga omnes*). Como lo señala Piero Calamandrei, los dos sistemas se diferencian en que el norteamericano es difuso, incidental, especial y declarativo; y el austriaco es concentrado, principal, general y constitutivo.¹⁵⁴

¹⁵³ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo . . . >>, op. cit. p. 77.

¹⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor. <<La Justicia Constitucional en América Latina . . . >>, op. cit. p. 455.

Esta Corte Constitucional o *Verfassungsgerichtshof*, estuvo en funciones desde su establecimiento en 1920 hasta el 13 de marzo de 1938 (debido a la anexión de Austria a la Alemania Nazi), siendo posteriormente restablecida el 12 de octubre de 1945.¹⁵⁵

Dicha Corte, que estaba integrada por catorce miembros, de entre los cuales figuraba el propio Hans Kelsen, tenía la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes y la legalidad de los reglamentos administrativos. Conocía además los conflictos electorales, juicios políticos o *impeachments*, demandas entabladas en contra del Estado federal, provincias y municipios, quejas por violación a derechos constitucionales con motivo de actos administrativos (previo agotamiento de los recursos ordinarios) y "determinaba las respectivas jurisdicciones de las autoridades administrativas, los tribunales ordinarios, el tribunal administrativo y la misma Corte Constitucional".¹⁵⁶

Como se puede apreciar, dos características esenciales de dicho sistema son, por una parte la creación del tribunal especializado, con lo cual se concentra la facultad de revisar la constitucionalidad de leyes e impide a los jueces ordinarios llevar a cabo tal actividad, y por la otra los efectos de las sentencias que, siendo generales, aseguran la igual aplicación de la ley. Cabe mencionar que el derecho de impugnar una ley por considerarla inconstitucional no era detentado por los ciudadanos, sino por el gobierno federal y de las provincias, por la Suprema Corte Judicial o la Suprema Corte

¹⁵⁵ García Castillo, Tonatiuh. *La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional* ... op. cit. p. 57.

¹⁵⁶ García Castillo, Tonatiuh. *La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional* ... op. cit. p. 57.

Administrativa si la ley servía como base a una sentencia por ellas dictada, y en algunos casos la misma Corte Constitucional podía ejercer el control constitucional de leyes de oficio.¹⁵⁷

El sistema austriaco ha tenido desde su creación gran impacto en los sistemas jurídicos romanistas, especialmente en países de la Europa continental como Alemania y España. Hoy día, sin embargo, dicha influencia ha llegado a los países latinoamericanos, muestra de ello es la adopción de dicho sistema por Guatemala en 1985, Chile en 1970, Ecuador en 1978 y Perú en 1979,¹⁵⁸ inclusive México, con las reformas a nuestra carta fundamental publicadas el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, ha convertido a la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional de tipo austriaco en lo relativo a su facultad de resolver acciones de inconstitucionalidad.

¹⁵⁷ García Castillo, Tonatiuh. *La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional*. op. cit. p. 57.

¹⁵⁸ Fix-Zamudio, Héctor. <<La Justicia Constitucional en América Latina ... >>, op. cit. p. 527

CAPÍTULO III

EL VIGENTE RÉGIMEN DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN MÉXICO

I. Las acciones de inconstitucionalidad.

A). La reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 31 de diciembre de 1994, a escasos días de la toma de posesión de Ernesto Zedillo Ponce de León como Presidente de la República, fueron publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación trascendentales reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas, que incluyeron un drástico cambio en la composición de la Suprema Corte de Justicia, introdujeron cambios a las denominadas controversias constitucionales y la inclusión en nuestro sistema jurídico de la figura de las acciones de inconstitucionalidad

En efecto, el ahora reformado artículo 105 constitucional en su fracción I da facultad a la Suprema Corte para resolver conflictos entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la comisión permanente; entre 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, un Estado y un municipio de otro Estado, y dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

En opinión de José Ramón Cossío, la reforma a las controversias constitucionales fue positiva ya que, el sistema anterior consignado por el propio artículo 105, no proporcionaba una vía jurídica adecuada para su solución, resolviéndose la mayoría de los casos por la vía política, además de que el trámite se llevaba a cabo mediante el Código Federal de Procedimientos Civiles que, por su objeto (resolución de conflictos entre particulares), no representaba una vía adecuada. De esta forma, la reformada controversia constitucional establece una vía que permite "solucionar conflictos con un indudable trasfondo político"¹⁵⁹

Las acciones de inconstitucionalidad en cambio, facultan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de normas de carácter general sin la necesidad de la existencia de una controversia real, presente y entre partes determinadas cuya legitimación para impugnar la norma general derive de un agravio causado por la misma. De esta forma, como lo menciona José Ramón Cossío, el objeto de las acciones de inconstitucionalidad es el control "abstracto" de la constitucionalidad de normas generales (leyes y tratados internacionales),¹⁶⁰ puesto que

¹⁵⁹ Cossío, José Ramón. "Similitudes y Diferencias entre las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad" La Defensa de la Constitución, Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. compiladores. Primera Edición. Distribuciones Fontamara S.A. de C.V. México, 1997. Pág. 66.

¹⁶⁰ Cossío, José Ramón. Constitución, Tribunales y Democracia. Primera Edición. Editorial Themis, S.A. de C.V. México, 1998. Pág. 20.

basta que uno de los entes legitimados haga el planteamiento de una posible contradicción entre la Constitución y una norma de carácter general, para que la Suprema Corte resuelva sobre la validez o nulidad de esta última.

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

II De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución con excepción de las que se refieran a la materia electoral "

Esta reforma, que en opinión de García Castillo "buscó consolidar a la Corte como tribunal constitucional",¹⁶¹ hizo algo más, introdujo en nuestro derecho el sistema de control constitucional austriaco (que tuvo su origen precisamente en la Corte Constitucional de Austria de 1920, inspirada por Hans Kelsen), convirtiendo a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional.

Dicho sistema, como se mencionó en el capítulo anterior, ya había sido adoptado por diversos países latinoamericanos, demostrando que se podía combinar con el control jurisdiccional de tipo estadounidense, por lo que la introducción del mismo fue perfectamente compatible con nuestro juicio de amparo.

¹⁶¹ García Castillo, Tonatiuh. <<La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional . op. cit. p. 116.

Las acciones de inconstitucionalidad tienen las características propias del sistema de control constitucional austriaco. Han concentrado la facultad de llevar a cabo el control constitucional en un órgano específicamente dotado de esa facultad (en nuestro caso la Suprema Corte), se ha establecido una acción específica y, sobre todo, las resoluciones que declaran la inconstitucionalidad de una ley tienen efectos anulatorios generales (*erga omnes*).

De esta forma, por vez primera en un nuestro sistema jurídico, se estableció la posibilidad de que, con el voto de por lo menos ocho ministros de la Suprema Corte, normas contrarias a nuestro texto fundamental sean invalidadas con efectos generales a través de un procedimiento judicial (a diferencia de los efectos relativos de las sentencias dictadas en juicio de amparo)

La legitimación para interponer la acción se reservó a órganos estatales o, en todo caso, a individuos dotados de alguna función pública. Así tenemos que sólo podrán presentar acciones de inconstitucionalidad el treinta y tres por ciento de los diputados o senadores del Congreso de la Unión (respecto a leyes expedidas por el Congreso de la Unión); el treinta y tres por ciento de los Senadores respecto de los tratados internacionales; el Procurador General de la República; el treinta y tres por ciento de los diputados locales en contra de leyes emitidas por sus respectivos congresos locales; y el mismo porcentaje de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal respecto de las leyes aprobadas por la misma

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Como se puede apreciar, con la creación de las acciones de constitucionalidad se redimensionó a la Suprema Corte de Justicia como poder político, al verse ahora dotado de un fuerte instrumento de control sobre el poder legislativo.

Dicho carácter se vio reforzado el 22 de agosto de 1996 con una nueva reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional. Dentro del entorno de la reforma política con miras a las elecciones federales de 1997, se eliminó la prohibición de que las acciones de inconstitucionalidad se pudieran entablar en contra de leyes electorales, abriendo, además, la posibilidad de que los partidos políticos pudieran impugnar las mismas.

De esta forma, las acciones de inconstitucionalidad se constituyen en la única vía para poder plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales, materia que ha sido proscrita del juicio de amparo

B). Substanciación de las acciones de inconstitucionalidad.

Los últimos pasos para terminar de dar forma a las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y agosto de 1996, fueron dados el 11 de mayo de 1995 y el 22 de noviembre de 1996 con la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación de la "Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y su reforma subsecuente

acción pendiente de resolver o que hayan sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción; cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada, y cuando la demanda sea extemporánea. Por lo que respecta a la causal señalada en la fracción VI del artículo 19 consideramos que no tiene aplicabilidad respecto de las acciones de inconstitucionalidad ("VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto"),¹⁶⁵ no sólo por no existir conflicto o controversia propiamente dicha, sino también por no existir una figura equiparable en nuestro sistema jurídico. Así mismo, el ministro podrá decretar el sobreseimiento de la acción cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia mencionada o cuando apareciere demostrada la inexistencia de la norma impugnada.¹⁶⁶

Si por otra parte, el ministro encuentra que la demanda es oscura o irregular, mandará prevenir al demandante para que la aclare dentro del plazo de cinco días.

En relación a este punto cabe apuntar que la ley omite señalar una consecuencia jurídica para el supuesto de que el actor no aclare su demanda (como lo podría ser el desechamiento del escrito o en todo caso una sanción). Esta omisión podría dar lugar a un problema de interpretación por lo siguiente: el artículo 59 de la ley señala que se aplicarán en forma supletoria las disposiciones relativas a las controversias constitucionales; en estas últimas sí se faculta al ministro para que en forma discrecional pueda o no desechar la demanda no aclarada; consecuentemente podría pensarse que el

¹⁶³ Art. 61 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁴ *Ibidem*, artículos 24 y 25.

¹⁶⁵ *Ibidem*, artículo 19.

ministro estaría en la facultad de desechar la demanda. Sin embargo, el artículo 64 dispone (no muy claramente), la continuación del trámite con el sólo transcurso del término dado en la prevención no volviéndola a mencionar, además de que, siendo una excepción al ejercicio de la acción, el desechamiento debería estar señalado en forma expresa, por lo que sería cuestionable en todo caso el desechamiento de la demanda.

Ahora bien, si el ministro no puede desechar la demanda y además la Corte tiene una amplísima facultad para suplir la deficiencia de la queja y examinar libremente la constitucionalidad de la ley, consecuentemente la figura de la prevención no sólo está deficientemente tratada, sino que resultaría inútil hasta cierto punto (pudiendo tener el único beneficio de que el actor ampliara o aclarara los conceptos de invalidez)

Como se ha señalado, al no establecerse ninguna consecuencia para la no aclaración de la demanda, la ley se limita a señalar que transcurrido dicho plazo (cinco días), se dará vista a los órganos legislativo y ejecutivo responsables de su aprobación y promulgación para que, dentro del término de quince días, rindan un informe sustentando la validez de la ley impugnada o la improcedencia de la acción. Dichos plazos se reducen a tres días para hacer aclaraciones y seis para rendir el informe si la ley en cuestión es electoral ¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ibidem, artículo 20

¹⁶⁷ Ibidem, artículo 64.

Si la acción no fue ejercida por el Procurador General de la República, una vez recibidos los informes, el ministro instructor le dará vista con las constancias a efecto de que formule el pedimento correspondiente.¹⁶⁸

Transcurrido el término para recibir los informes, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días (dos en el caso de leyes electorales) formulen alegatos.¹⁶⁹

Cabe mencionar que el ministro instructor tiene la facultad discrecional de solicitar a las partes o "a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto".¹⁷⁰ Tratándose de leyes electorales, el ministro podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁷¹

Agotado el procedimiento descrito, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia el proyecto de sentencia definitiva que,¹⁷² tratándose de una ley electoral, no será en un plazo mayor a cinco días. El único caso en que el Pleno está sujeto a resolver dentro de un plazo (cinco días), es al resolver sobre la constitucionalidad de una ley electoral.¹⁷³

¹⁶⁸ *Ibidem*, artículo 66

¹⁶⁹ *Ibidem*, artículo 67.

¹⁷⁰ *Ibidem*, artículo 68

¹⁷¹ *Ibidem*, artículo 68.

¹⁷² *Ibidem*, artículo 68.

¹⁷³ *Ibidem*, artículo 68.

Para dictar su fallo, la Corte tiene la más completa libertad de examen ya que no sólo esta facultada para suplir la deficiencia de la queja (tanto de la cita de preceptos como de los conceptos de invalidez), sino que podrá decretar la inconstitucionalidad de una ley fundándose en cualquier precepto constitucional no invocado en la demanda (con la salvedad de la materia electoral en donde el examen de la inconstitucionalidad se debe circunscribir a los preceptos señalados en la demanda).¹⁷⁴

La resolución que declare inconstitucional una ley (con la subsecuente anulación con efectos generales), debe contar con el voto aprobatorio de por lo menos ocho votos, de lo contrario la acción es desestimada y se ordena su archivo.¹⁷⁵

Los razonamientos contenidos en los considerandos de la sentencia (que funden los resolutivos) son obligatorios para las Salas de la Suprema Corte, así como para todos los tribunales federales, del fuero común, administrativos y laborales.¹⁷⁶

Notificada la sentencia a las partes, el Presidente de la Suprema Corte la mandará publicar en el Semanario Judicial de la Federación y en el caso de que declare la invalidez de una norma general, en el Diario Oficial de la Federación y el

¹⁷⁴ *Ibidem*, artículo 71.

¹⁷⁵ *Ibidem*, artículo 72.

¹⁷⁶ *Ibidem*, artículo 43.

correspondiente Periódico Oficial.¹⁷⁷ La misma comenzará a producir sus efectos a partir de la fecha que determine la propia Corte y sólo podrá tener efectos retroactivos en materia penal.¹⁷⁸

C). Limitaciones de las acciones de inconstitucionalidad.

Uno de los efectos que ha tenido la reforma al artículo 105 constitucional, tanto al reformar las controversias constitucionales como al establecer la figura de la acción de inconstitucionalidad, ha sido el de consolidar a la Suprema Corte de Justicia como el supremo intérprete y defensor de la Constitución de 1917, fortaleciendo así su posición en relación con los otros dos poderes

Esta reforma, sin embargo, por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, no ha quedado exenta de dos limitantes que le han impedido ser un sistema más efectivo de control constitucional.

La primera, radica en el hecho de que, en los términos planteados por el artículo 105 Constitucional, parece poco probable que la Suprema Corte se aventure a revisar la "constitucionalidad" del procedimiento de reformas a nuestro texto fundamental.

Como se recordará, en los términos del artículo 135, nuestra Constitución es rígida, es decir, la única posibilidad de reformarla es mediante un procedimiento específico

¹⁷⁷ *Ibidem*, artículo 44.

¹⁷⁸ *Ibidem*, artículo 45

(distinto del procedimiento para crear la legislación ordinaria). Así, una reforma constitucional tiene que ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes del Congreso de la Unión y ser aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados:

"Artículo 135. 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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados."

Estos requisitos en realidad son límites formales a la actividad del poder reformador de la Constitución, es decir, el "constituyente permanente", en su carácter de poder constituido, encuentra que su facultad de reforma no es "jurídicamente ilimitada, sino parcial y reglamentada, debiendo desenvolverse dentro del marco que le fija la propia Constitución" ¹⁷⁹

Además de lo anterior, no hay que pasar por alto que la Constitución es fuente formal y material de validez de todo el derecho, ya que no sólo determina las reglas y procedimientos de creación del orden jurídico, sino que, en algunos casos, determina también el contenido de las normas, por lo que cualquier norma creada en contravención a la misma carece de validez. Por ello, cualquier reforma constitucional adoptada en

contravención al artículo 135, además de ser una violación directa a la voluntad del constituyente originario y a la propia Constitución, no puede considerarse como derecho válido y como parte de la misma Constitución

Ante la posibilidad de que esto último suceda (ya sea por que la reforma no haya sido aprobada por la mayoría calificada en el Congreso de la Unión, que haya sido aprobada por la mayoría pero sin existir el quórum para sesionar o que no sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados), parece remota la posibilidad de que el procedimiento de reforma pueda ser revisado a través de la acción de inconstitucionalidad en atención a las consideraciones que a continuación se señalan

Si bien es cierto que el acápite de la fracción II del artículo 105 establece, desde un punto de vista material, que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, al desarrollarse este precepto en los distintos apartados de la misma fracción, es muy claro que se limita la procedencia de la acción de inconstitucionalidad a la impugnación de leyes ordinarias (federales y locales) y tratados internacionales, omitiéndose señalar el procedimiento de reformas constitucionales.

Ante esta omisión, correspondería a la Suprema Corte decidir sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra del procedimiento de reformas constitucionales. Para ello, tendría que pronunciarse necesariamente sobre el alcance del

¹⁷⁹ Góngora Pimentel, Genaro. <<Puede plantearse en Juicio de Amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? (El caso del señor Manuel Camacho Solís)>> *Lex, Difusión y*

término "leyes", contenido en los distintos apartados de la fracción II del artículo 105, y determinar que el mismo incluye al procedimiento de reformas constitucionales o, en su caso, interpretar el artículo 105 constitucional en su conjunto de tal forma que la acción de inconstitucionalidad resulte viable

Lo anterior hace indispensable la revisión de los criterios que, el propio Poder Judicial Federal, ha tenido respecto a los términos "leyes" y "reformas constitucionales" en su vinculación con los medios de control constitucional vigentes en nuestro país para, de esta forma, tratar de vislumbrar cual podría ser el sentido de una decisión de la Suprema Corte al respecto

El primer antecedente directo, es el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dentro del juicio de amparo 410/82 (interpuesto en contra de la Reforma a la Constitución de 1982 en materia de Banca y Crédito), en el sentido de que el juicio de garantías es improcedente en contra de una reforma constitucional, tanto desde el punto de vista material (contenido de la reforma), como desde el punto de vista formal (procedimiento de la reforma), debido a que dentro del término "leyes", empleado en la fracción I del Artículo 103 de la Constitución, no queda comprendida la Constitución misma o sus reformas, en atención a su naturaleza jurídica de ser el ordenamiento supremo, fundamento de todo el sistema jurídico no equiparable a una norma ordinaria:

Séptima Época

Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo. 169-174 Sexta Parte

Página: 56

CONSTITUCION, REFORMAS A LA AMPARO IMPROCEDENTE BANCA Y CREDITO.

El artículo 145 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: "El juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado". La parte quejosa, en la demanda de garantías, reclamó los actos que hizo consistir en: "1. Del H. Congreso de la Unión y de las H.H. Legislaturas de los Estados que se han señalado como responsables, en calidad de integrantes del órgano revisor de la Constitución Federal, reclamamos la aprobación de una enmienda que adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del primer Cuerpo Colegiado citado reclamamos además el cómputo de votos de las Legislaturas de los Estados, la declaración de estar aprobada la adición constitucional y la expedición del Decreto de 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día inmediato siguiente. Dicho párrafo adicionado es del tenor literal siguiente: "Artículo Primero. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue: Artículo 28.-...Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares Transitorios: Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Artículo Segundo. En tanto se establecen por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito. 2. Del C. Presidente de la República reclamamos la expedición del Decreto de fecha 16 de noviembre de 1982, en que manda observar y publicar el referido Decreto del H. Congreso de la Unión fechado el mismo día, publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982. 3. De los C.C Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del Decreto Presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación

que se lleva a cabo en el *Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982* 3. (sic) De los CC. Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del Decreto Presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación realizada en el *Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982*. 4. Asimismo reclamamos todas las consecuencias y efectos de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables, entre los que pueden mencionarse, a guisa de ejemplo, los siguientes: la reducción del campo de ejercicio de la libertad de comercio e industria de las quejas, substrayendo de dicha esfera el servicio al público de la banca y crédito para constituir un nuevo monopolio estatal incompatible con las decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente de 1917; el *obstruir la devolución de las autorizaciones o mal llamadas concesiones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en favor de las quejas para dar al público el servicio de banca y crédito, autorizaciones o mal llamadas concesiones que les fueron retiradas por el Decreto expropiatorio de bienes de 1o. de septiembre de 1982, impugnado mediante el juicio de amparo número 322/82, del Índice del Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa; el coartar y hacer nugatoria la ejecución de la sentencia que se pronunciare en la audiencia constitucional del citado juicio de garantías, concediendo a las quejas el amparo contra el retiro de las autorizaciones o mal llamadas concesiones a que se refiere el aludido Decreto de 1o. de septiembre de 1982, impidiendo los efectos restitutorios de dicho fallo; la privación indebida de los derechos de las quejas emanados de sus autorizaciones o mal llamadas concesiones para prestar al público el servicio de banca y crédito y derivados también de las leyes hasta el 18 de noviembre de 1982, día en que entró en vigor la enmienda constitucional impugnada*". Cuando en una demanda de garantías se reclaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982*, es evidente que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente, en términos de lo establecido por la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de la materia, en relación con los artículos 1o. de la propia Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, cabe precisar que los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran limitativamente señalados en los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, reglamentaria del precepto citado en primer lugar y del artículo 107 de la propia Carta Magna; asimismo, debe decirse que el procedimiento y las bases a que se sujeta el juicio constitucional están previstos en el último de los mencionados preceptos. Dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite. I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de

los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". A su vez, el artículo 1o de la Ley de Amparo, establece: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por Leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos. Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III, de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados. Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la Ley invocada, en virtud de que para que el juicio fuera procedente en los términos de la fracción mencionada, sería preciso que el precepto "leyes" a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la Constitución General de la República, lo que es inaceptable, según enseguida se verá. Efectivamente, el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado. Cabe precisar que les asiste la razón a las recurrentes en cuanto aducen que "Constitución" y "ley" son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igualmente, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta, se encuentra en contravención con aquélla; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos. De lo anterior resulta que, como ya se dijo, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra. En tales condiciones, como en el concepto "leyes" a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de la Ley Suprema, o sea la "Constitución", que como ha quedado expresado, por

su jerarquía no puede confundirse con la ley ya sea ésta federal o local que es a la que se refiere el precepto antes indicado Este Tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII, y 1o. de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obsta a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen también vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, por que admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisibile, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Queja 4/83 Secretario de Gobernación y otras autoridades (Juicio de Amparo 410/82 Promovido por Carlos Abredop Dávila y otros). 13 de enero de 1983. Unanimidad de votos. Ponente Fernando Lanz Cárdenas

Este criterio sin embargo, ha sido superado recientemente por la Suprema Corte que, en una actitud más progresista, ha admitido la procedencia del juicio de garantías en contra del procedimiento de reformas constitucionales.

En efecto, al resolver el recurso de revisión 2996/96 interpuesto por Manuel Camacho Solís, en contra del acuerdo del Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal por medio del cual desechó su demanda de amparo presentada en contra del procedimiento que culminó con reformas a la Constitución Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, nuestro supremo tribunal

determinó (en una cerrada votación de seis votos a favor y cinco en contra), que el Juicio de Amparo es procedente en contra del procedimiento de reformas constitucionales en atención a que:

1). Si el juicio de amparo fue establecido para la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática de la Constitución, "en principio, cualquier ley o acto que las violente o conculque, es susceptible de ser reclamado".¹⁸⁰

2). Las excepciones que establece la Constitución, respecto a la procedencia del juicio de amparo, deben interpretarse con criterio restrictivo, por lo que sólo quedan excluidos de la protección del juicio de amparo sólo algunos supuestos señalados expresamente por la propia Constitución (e.g materia electoral)¹⁸¹

3). La interpretación en el sentido de que el procedimiento de reformas constitucionales no entra dentro del supuesto establecido por el artículo 103 de la Constitución, es contraria al espíritu de dicho precepto ya que, el mismo, establece la procedencia del juicio de garantías respecto a "leyes" entendidas en sentido amplio

"En consecuencia, la interpretación realizada por el Juez de Distrito en cuanto al alcance del artículo 103 constitucional es contraria a la letra y al espíritu de tal precepto, al igual que a los principios generales de derecho, en

¹⁸⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Marzo de 1997, Págs. 497 a 537.

¹⁸¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Marzo de 1997, Págs. 497 a 537

tanto que, como ya se ha visto, la Constitución atribuye a los tribunales de la Federación la competencia para resolver toda controversia que se suscite por actos de autoridad o leyes entendidas en sentido amplio, que violen las garantías individuales, sin distinguir si son constitucionales, fundamentales, primarias, reglamentarias, orgánicas, secundarias o de cualquier otra índole, e independientemente de la relación jerárquica que exista entre ellas y de las diferencias en su proceso de creación."¹⁸²

4) No existe propiamente un poder constituyente permanente, todo lo contrario, las reformas constitucionales se realizan a través de un procedimiento especial en el que están involucradas autoridades constituidas y que, como tales, están sujetas a la observancia de los preceptos constitucionales y sus mecanismos de control:

"Las entidades que intervienen en el proceso legislativo de una reforma constitucional, que en ejercicio de sus atribuciones secuenciales integran el órgano revisor, son autoridades constituidas, en tanto que se ha determinado que tienen tal carácter las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado,"¹⁸³

¹⁸² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Marzo de 1997, Págs. 497 a 537.

¹⁸³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Marzo de 1997, Págs. 497 a 537.

5). El procedimiento de reformas constitucionales no es todavía Constitución, consecuentemente, al no ser norma suprema, puede ser impugnado mediante el juicio de amparo:

"No obstante que el resultado del procedimiento reclamado hubiere quedado *elevado formalmente a la categoría de norma suprema*, dicho procedimiento es impugnable a través del juicio de amparo "¹⁸⁴

No obstante la apertura mostrada en la ejecutoria arriba mencionada, la cual constituye un precedente determinante respecto a la procedencia del juicio de amparo en contra del procedimiento de reformas constitucionales, por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte ha sido un poco más conservadora al interpretar la fracción II del artículo 105 de la Constitución

Un ejemplo de ello se puede constatar en la acción de inconstitucionalidad 4/98, en la que una fracción de los diputados que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, impugnaron la constitucionalidad del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, emitido por la propia Asamblea.

En este caso, la Suprema Corte, en su resolución de fecha veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, en una interpretación más restrictiva que la realizada en el

¹⁸⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Marzo de 1997, Págs. 497 a 537

juicio de amparo, resolvió declarar improcedente y sobreseer la acción al estimar que el decreto combatido (un acto formalmente legislativo por provenir del poder legislativo del Distrito Federal) no era una norma general en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, sino un simple acto administrativo

Independientemente de las demás consideraciones que llevaron a la Corte determinar la improcedencia de la acción, un hecho que no se puede dejar pasar, es la interpretación que se hace en la resolución, del alcance de la fracción II del Artículo 105:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Del precepto antes transcrito se desprende lo siguiente

(....)

"c) Las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general, pero no contra cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales"¹⁸⁵

No obstante que en el juicio de amparo si se acepta la posibilidad de impugnar el procedimiento de reformas a nuestro texto fundamental, a la luz de este precedente es poco probable que ocurra lo mismo respecto de la acción de inconstitucionalidad. Además, un factor que podría influir en la decisión de los ministros, es el relativo a la trascendencia que podría tener el fallo, ya que, a diferencia del juicio de amparo, en las acciones de inconstitucionalidad los efectos de las sentencias son generales (*erga omnes*), lo que se traduciría en la completa nulidad de una reforma a la Constitución.

En consecuencia, es muy difícil que la Suprema Corte realice una interpretación amplia del contenido del artículo 105 de la Constitución Política, y acepte la impugnación del procedimiento de reformas constitucionales por este medio, interpretación que por cierto, sería altamente cuestionable pues podría considerarse un intento de la Suprema Corte de incrementar sus facultades constitucionales.

¹⁸⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Septiembre de 1998. Pág. 604.

Por otra parte, de aceptarse lo anterior, cabría preguntarse entonces, cuál sería el ente legitimado para impugnar el procedimiento de reformas constitucionales en los términos actualmente establecidos por nuestro régimen legal.

La fracción II del artículo 105 constitucional establece que las acciones de inconstitucionalidad podrán ser presentadas por:

- 1.- El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, en contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- 2.- Los integrantes de la Cámara de Senadores, en contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por México
- 3.- El treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos locales (Estados y Distrito Federal), en contra de leyes expedidas por los propios órganos legislativos.
- 4.- El Procurador General de la República, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales.
- 5.- Los partidos políticos en contra de leyes electorales.

Como se puede apreciar, en casi todos los casos hay una clara relación entre el titular del ejercicio de la acción y el órgano responsable de emitir la norma general impugnada. De tal forma que sólo son los integrantes de los órganos legislativos los que están en posibilidad de combatir los actos de su propia legislatura con exclusión de las demás, es decir, los diputados del Congreso de la Unión no pueden impugnar por esta vía una ley emitida por la legislatura de una Entidad Federativa y viceversa.

Consecuentemente, los órganos legislativos se ven impedidos de impugnar una reforma constitucional en atención a que, la misma, no se limita a una serie de leyes independientes entre sí y a que ningún órgano legislativo podría asumir legítimamente la representación del constituyente permanente.

Así mismo, los partidos políticos se ven impedidos debido a que la Constitución, aunque establece los principios fundamentales a través de los cuales la ciudadanía elige a sus representantes y autoridades, no se limita a ser una ley electoral.

Únicamente el Procurador General de la República, que al no estar vinculado a ningún órgano legislativo puede impugnar leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales, y al tener el carácter de "representante jurídico de la Federación",¹⁸⁶ podría verse sin ningún impedimento expresamente previsto para

¹⁸⁶ Al respecto comenta Burgoa que la intervención del Procurador en los juicios en que la Federación es parte y el hecho de que la voz "procurador" tenga como significado el de "representante jurídico", son una muestra de que el Procurador General de la República representa jurídicamente a la Federación. Burgoa O., Ignacio <<Derecho Constitucional Mexicano ...>>, op. cit. p. 809

combatir una reforma constitucional. Sin embargo, como se dijo anteriormente, para admitir esta posibilidad se tendría que hacer una interpretación muy amplia y cuestionable del alcance del artículo 105 de la Constitución.

Cabe concluir que, en los términos expresados actualmente, el Artículo 105 contitucional proscribe la posibilidad de que la Suprema Corte revise el procedimiento de reformas a la Constitución General de la República mediante las acciones de inconstitucionalidad

Por otra parte, en el mismo artículo 105 se encuentra otra limitante que le ha impedido ser a la acción de inconstitucionalidad un sistema más efectivo de control constitucional.

Como se puede apreciar de la lectura de dicha disposición, el ejercicio de la acción se encuentra reservada a órganos o fracciones de órganos públicos (33% de los integrantes de los poderes legislativos locales, de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión y el Procurador General de la República), y a los partidos políticos que, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución, son entidades de interés público.

Esto, si bien no se aprecia con toda claridad como una limitante, en la práctica ha tenido repercusiones importantes. En realidad ha provocado que las acciones de inconstitucionalidad sean utilizadas exclusivamente por los partidos políticos (a través

tanto de sus dirigentes como de sus legisladores), para solucionar cuestiones de negociación política en los que principalmente son ellos los que se ven afectados, dejando a un lado el interés de la ciudadanía o de la propia Constitución.

Esta tendencia en la utilización de las acciones de inconstitucionalidad, se ha traducido en que sean utilizadas, casi exclusivamente, para impugnar leyes electorales, lo que se puede corroborar al hacer una revisión de las acciones presentadas a la fecha.

1.- Durante 1995 únicamente se presentó una acción de inconstitucionalidad, la cual fue promovida por diputados de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de la Ley de Participación Ciudadana aprobada por la misma Asamblea.¹⁸⁷ Como lo determinó la Suprema Corte en su resolución, dicho ordenamiento es de carácter electoral, por lo que la acción intentada tuvo que ser sobreseída (cabe recordar que originalmente no se podía revisar la constitucionalidad de leyes electorales por este medio).

2 - En 1996 se presentaron diez acciones de inconstitucionalidad, de las cuales seis fueron en relación a normas de carácter electoral

3 - De las diez acciones de inconstitucionalidad que se tramitaron en 1997, siete tuvieron por objeto revisar la constitucionalidad de leyes electorales y una versó sobre la ley orgánica del congreso de una entidad federativa.

4.- En 1998 la Suprema Corte recibió doce acciones de inconstitucionalidad, ocho de ellas en relación a una ley electoral y una en relación a una ley orgánica de un congreso local.

5 - Finalmente, en 1999 siete de las doce acciones de inconstitucionalidad que se presentaron, tuvieron por objeto revisar la constitucionalidad de una norma de carácter electoral.

Así mismo, esta proporción también se ha reflejado en las acciones que han culminado con éxito ya que de las trece ocasiones en que la Suprema Corte de Justicia ha declarado la nulidad o invalidez de algún precepto legislativo, nueve han sido en materia electoral y una en lo relativo a la ley orgánica del poder legislativo de una entidad federativa.

1.- En la acción de inconstitucionalidad 6/97 (promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática), se declaró la nulidad del artículo 42-A, inciso e), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.¹⁸⁷

2.- En la acción de inconstitucionalidad 9/97 (promovida por diputados integrantes del Congreso del Estado de Chihuahua), se declaró la nulidad del artículo 13 inciso g) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1995

¹⁸⁸ Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre de 1997.

3.- En la acción de inconstitucionalidad 3/98 (promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática), se declaró la nulidad del Decreto mediante el cual se dispone y determina la división geográfica de los 18 distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas.¹⁹⁰

4.- En la acción de inconstitucionalidad 6/98 (promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática), se declaró la nulidad de las fracciones I y III del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.¹⁹¹

5.- En la acción de inconstitucionalidad 10/98 (promovida por diputados integrantes del Congreso del Estado de Nuevo León), se declaró la nulidad del Artículo Segundo Transitorio de la Ley del Servicio Profesional Electoral del Estado de Nuevo León.¹⁹²

6.- En la acción de inconstitucionalidad 5/99 (promovida por Mariano Palacios Alcocer, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional), se declaró la nulidad de los artículos 1, inciso c); 6, último párrafo; 10; 11, incisos a) y b), 12; 14; 15, inciso d); 43, 46, segundo párrafo, 60, incisos l) y n); 85, incisos f) y o); 86; 87, incisos j) y k); 134; 136; 138, tercer párrafo; 142, segundo párrafo;

¹⁸⁹ Diario Oficial de la Federación, 5 de Enero de 1998.

¹⁹⁰ Diario Oficial de la Federación, 16 de marzo de 1998.

¹⁹¹ Diario Oficial de la Federación, 28 de Octubre de 1998.

¹⁹² Diario Oficial de la Federación, 10 de marzo de 1999.

143, inciso c); 200, primer párrafo, 209, incisos a) y d), 211 inciso a) y segundo párrafo, 213 segundo y tercer párrafos e inciso a); 217, inciso e); 219, inciso e), 266, tercer párrafo; Décimo y Decimosegundo Transitorios; 41, segundo párrafo; 49; 60, inciso h); 246, fracción IV, y 276, inciso e); último párrafo del artículo 11; 61; octavo transitorio, inciso b); 55, fracción I, segundo párrafo, y 224, inciso e); del Código Electoral del Distrito Federal ¹⁹³

7.- En la acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada 10/99 (promovidas por José Antonio González Fernández, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y diputados integrantes de la legislatura del Estado de Nuevo León), se declaró la inaplicabilidad para el próximo proceso electoral (que tendrá lugar a partir del primero de noviembre del año en curso), del Decreto número 202 por el que se reformó la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.¹⁹⁴

8 - En la acción de inconstitucionalidad 11/99 (promovida por Oscar Carlos Vera Fabregat, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Conciencia Popular), se declaró la invalidez de las fracciones II, III y IV del artículo 171 de manera total y de una porción del primer párrafo de la fracción V del artículo 171, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.¹⁹⁵

9.- En la acción de inconstitucionalidad 12/99 (promovida por Amalia Dolores García Medina, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución

¹⁹³ Diario Oficial de la Federación, 26 de abril de 1999.

¹⁹⁴ Diario Oficial de la Federación, 5 de noviembre de 1999

Democrática), se declaró la invalidez de los artículos 9 bis, punto 2, 11 bis, punto 1, y 54, punto 1, inciso j), del Código Electoral del Estado de Campeche.¹⁹⁶

10.- En la acción de inconstitucionalidad 1/98 (promovida por diputados integrantes del Congreso del Estado de Morelos), se declaró la invalidez del artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

Aunado a lo anterior, y probablemente como consecuencia de esto, la actuación de la Suprema Corte al resolver las acciones ha sido errática puesto que, como lo señala Cossío Díaz, en algunas ocasiones la Corte ha tratado a las acciones como medios de control abstracto de la Constitución y, en otras, les ha dado a los argumentos de los partidos el trato de agravios directos como si se tratara de un juicio de amparo.

"En primer lugar, está el hecho de que la Corte en algunas de las acciones promovidas por los partidos políticos les da el carácter de medios abstractos de control de constitucionalidad, mientras que en otras termina por darles a los planteamientos de los partidos el carácter de agravios directos. Esta cuestión es importante desde un punto de vista técnico, y por ello en el futuro habrá de precisarse con más rigor, pues una cosa es estimar que los partidos (al igual que, por ejemplo, las fracciones parlamentarias de cuando menos el

¹⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2000.

¹⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2000.

33%) actúan "en interés de la Constitución", y otra que actúa en su carácter de personas morales frente a las normas jurídicas que les produzcan un perjuicio, tal como sucede en el juicio de amparo."¹⁹⁷

De lo hasta aquí expuesto, cabe concluir lo siguiente:

- a) Como lo demuestran las estadísticas arriba señaladas, fue a partir de la reforma constitucional de agosto de 1996, en la que se eliminó la imposibilidad de combatir leyes electorales y se permitió a los partidos políticos interponerlas a través de sus dirigencias, que la acción de inconstitucionalidad ha cobrado vida.
- b). Sin embargo, cabe recalcar que una consecuencia ha sido que los partidos políticos han utilizado a las acciones de inconstitucionalidad en su beneficio y no en el de la Constitución o, inclusive, de la población a la que representan a través de diputados y senadores.
- c). Tanto los partidos políticos como el Procurador General de la República, han demostrado que no son el vehículo apropiado para defender a la Constitución, en interés tanto de la propia Constitución, como de la mayor parte de la población que no cuenta con los medios necesarios para defenderse de una ley inconstitucional a través del juicio de amparo.

¹⁹⁷ Cossío, José Ramón <<Constitución, Tribunales y Democracia ...>>, op. cit. p 97.

Ante estas dos limitantes, que le impiden a la acción de inconstitucionalidad desarrollarse totalmente como un sistema de control constitucional que asegure el respeto al principio de supremacía constitucional, habría que explorar la posibilidad de reformar la institución, con el fin de permitir la impugnación del procedimiento de reformas constitucionales y abrir su ejercicio a la ciudadanía en general y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En ese sentido, una muestra de la apertura que se le puede dar a este medio de control constitucional, es la que establece la Constitución Política de Colombia adoptada en 1991, la que no sólo permite la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra del procedimiento de reformas constitucionales, sino que permite su ejercicio a cualquier ciudadano

"Artículo 241 A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:"

1. **"Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación."**

2. "Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación."
3. "Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización."
4. **"Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación."**
5. **"Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación."**
6. "Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución."

7. **"Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución."**

8. **"Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación."**

9. "Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales "

10. "Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva."

11. "Darse su propio reglamento "

"Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto."

"Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:"

1. **"Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública."**
2. "El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos "
- 3 "Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto."
- 4 "De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto."

- 5 "En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley "

Por lo que respecta a la posibilidad de otorgar legitimación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya en otros países existen antecedentes al respecto. Por ejemplo en España el *Ombudsman* o "Defensor del Pueblo" en términos del artículo 162 de la Constitución Española promulgada el 31 de octubre de 1978, se encuentra legitimado para promover el "recurso de inconstitucionalidad", el cual es similar a nuestras acciones de inconstitucionalidad

"Artículo 162.

"1. Están legitimados

"a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas mismas."

II. El juicio de amparo.

A). El juicio de amparo.

Dentro de nuestro sistema jurídico, el juicio de amparo es probablemente la institución de mayor tradición y respeto. A pesar de que tuvo sus principales antecedentes en figuras extranjeras, sus diferencias con los sistemas de control constitucional existentes al momento de su formación (el sistema político francés y el jurisdiccional norteamericano), han hecho de él una figura propiamente mexicana, que ha servido de modelo a otros países principalmente latinoamericanos.

Desde su creación, a mediados del siglo XIX, el amparo no ha dejado de ser parte esencial de nuestro derecho. Como lo señala Emilio O. Rabasa, ha estado unido a "nuestra historia, a nuestras necesidades, a nuestros dolores".¹⁹⁸ Lo anterior debido a que realiza dos importantes funciones en nuestro sistema: la defensa de la Constitución y la protección de los derechos de los gobernados en contra del poder público

Desde el punto de vista académico, el juicio de amparo ha sido una de las figuras más estudiadas y al que gran número de juristas se han abocado desde diversos puntos de vista. Por lo mismo, tratar de dar una definición única del juicio de amparo, más aún cuando se empieza su estudio y no se ha profundizado en las complejidades que el tema entraña, puede resultar en una labor temeraria. Por ello, a continuación, a manera de

introducción, se hace referencia a las concepciones que han tenido de nuestro juicio constitucional, algunos de los más destacados juristas, empezando por Ignacio L. Vallarta quien considera que el amparo:

"puede definirse diciendo que es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, ó para eximirse de la obediencia de una ley ó mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente".¹⁹⁹

Alfonso Noriega Cantú a su vez estima que:

"El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados y viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación".²⁰⁰

¹⁹⁸ Rabasa, Emilio O. Presentación del libro "Hacia el Amparo Evolucionado" de Juventino V. Castro. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1993

¹⁹⁹ Gudiño Pelayo, José de Jesús. Introducción al Amparo Mexicano. Segunda Edición. Editorial Limusa, S.A. de C V Grupo Noriega Editores. México, 1999. Pág. 34.

Ignacio Burgoa por su parte, define al juicio de amparo como el

"juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*lato sensu*) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su *inconstitucionalidad* o *ilegalidad* en el caso concreto que lo *origina*" ²⁰¹

Como se puede apreciar en las definiciones arriba transcritas, en todas hay una constante: la caracterización del juicio de amparo en relación con la función que realiza y la que es en sí misma, su objeto.

- a) La protección de los derechos fundamentales de los gobernados (que se encuentran establecidos por los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), en contra de los actos arbitrarios del poder público (ya sean actos del legislativo, ejecutivo y judicial) que violen dichos derechos.

- b) El ejercer un control constitucional sobre los actos de los tres órganos (legislativo, ejecutivo y judicial), es decir, defender la Constitución en contra de los actos de autoridad que puedan contravenirla asegurando el principio de supremacía constitucional.

²⁰⁰ Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo I. Sexta Edición Editorial Porrúa, S A. México, 2000 Pág. 58.

En palabras del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, el juicio de amparo "simboliza la lucha civilizada e incruenta contra el Estado y sus órganos, para obtener a través de la sentencia que concede el amparo la restitución de los derechos constitucionales que indebidamente fueron desconocidos por los detentadores del poder público"²⁰²

B). Antecedentes del juicio de amparo.

No obstante que las figuras jurídicas que inspiraron el nacimiento de nuestro juicio de constitucional las encontramos en el derecho anglosajón, tanto en el *Habeas Corpus* como en el sistema judicial de los Estados Unidos de América (mismas que ya comentamos en el Capítulo II), también encontramos en nuestro derecho diversas figuras, inclusive desde la época colonial, que se pueden considerar antecedentes históricos del juicio de amparo.

A decir de Ignacio Burgoa, uno de los primeros antecedentes del juicio de amparo lo podemos encontrar en el *Derecho de Indias* (vigente en la Nueva España en su calidad de colonia española), en la figura de "Obedézcase pero no se cumpla". Mediante esta figura, se podía suspender la ejecución de las leyes de Indias y apelar ante el Rey, quien por obrepción (mala información) o subrepción (ocultación de hechos) había emitido un mandato real contrario al derecho natural o las costumbres del lugar, con el fin de que modificara o revocara su propio mandato. Sin embargo, el propio Burgoa señala que este

²⁰¹ Burgoa O , Ignacio. <<El Juicio de Amparo >>, op. cit. p. 177

²⁰² Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano . >>, op. cit. p. 54.

recurso, de "obedézcase pero no se cumpla", debido a las diferencias que guarda con respecto a nuestro juicio constitucional, puede considerarse más un precedente de la reconsideración administrativa que del juicio de amparo, siendo únicamente similares en relación a su finalidad protectora (considerando que los derechos fundamentales del hombre residen en el derecho natural y las prácticas sociales, estos últimos objeto de protección del recurso en comento).²⁰³

Otros antecedentes hispanos los encontramos en el llamado "recurso de fuerza" y en lo que Andrés Lira denominó "amparo colonial".²⁰⁴ El recurso de fuerza tenía una función protectora de los derechos de los gobernados, ya que se ejercía en contra de jueces que, violando la ley o sin respetar el derecho de audiencia, lesionaban los derechos de alguna persona. Por su parte, el amparo colonial "era el sistema por el cual la autoridad máxima de entonces, el virrey, otorgaba protección a una persona frente a autoridades inferiores y también frente a otras personas, que sin tener ese carácter de autoridad, se hallaban en una situación ventajosa en las relaciones con el protegido, debido a su posición social y a su poder real dentro de la sociedad colonial".²⁰⁵

1.- La Constitución de Apatzingán.

Una vez iniciada la guerra de independencia, el 22 de octubre de 1814, fue sancionado el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" en Apatzingán, el

²⁰³ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ... >>, op. cit. p. 98.

²⁰⁴ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ... >>, op. cit. p. 102.

²⁰⁵ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ... >>, op. cit. p. 102.

cual, aunque no gozó de plena vigencia, es nuestro primer antecedente constitucional y el reflejo de las aspiraciones de los insurgentes encabezados por José María Morelos.

El Capítulo V de la "Constitución de Apatzingán", consagra ciertos derechos humanos: la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. Su artículo 24 declara que la conservación de tales derechos es el objeto de la institución de los gobiernos (pensamiento eminentemente individualista):

"Artículo 24 La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."²⁰⁶

A pesar de la declaración de dichos derechos, la Constitución de Apatzingán no previó ninguna figura jurídica para su efectiva protección, lo que hubiera constituido un verdadero antecedente del juicio de amparo. Tal omisión, comenta Ignacio Burgoa, probablemente se debió a el "desconocimiento de las instituciones jurídicas semejantes y sobre todo a la creencia que sustentaban todos o casi todos los jurisconsultos y hombres de Estado de aquella época, en el sentido de estimar que la sola inserción de los derechos del hombre en cuerpos legales dotados de supremacía, era suficiente para provocar su respeto por parte de las autoridades".²⁰⁷

²⁰⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1979*. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980. Pág. 74

2.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Consumada la independencia de México, y después del frustrado Imperio de Iturbide, se aprobó, el 4 de octubre de 1824, la primera constitución del México independiente con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

Esta Constitución, a diferencia de la de Apatzingan, no destinó un capítulo especial en donde se establecieran los derechos de los gobernados, aunque -cabe mencionar- que en la sección séptima del título V, bajo el rubro de "Reglas generales a que se sujetarán en todos los Estados y territorios de la federación la administración de justicia", se pueden encontrar diversas disposiciones que son verdaderas garantías individuales,²⁰⁸ por lo que no es de extrañarse que tampoco incluyó algún medio procesal para su protección

Lo que sí podemos encontrar en la Constitución de 1824, es una disposición contenida en su artículo 137 que, de forma incipiente y rudimentaria, planteó la posibilidad de establecer algún tipo de control constitucional.

"Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

V Conocer:

Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la nación de los

²⁰⁷ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo . >>, op. cit p 106

²⁰⁸ Tena Ramírez. Felipe <<Leves Fundamentales de México, 1808-1979 . >>, op. cit. p. 190

Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y **de las infracciones de la Constitución y leyes generales**, según se prevenga por la ley.²⁰⁹

Sin embargo, tal disposición nunca llegó a tener aplicación, debido a que jamás se expidió la ley reglamentaria que terminaría de darle forma y asegurar su aplicación práctica.²¹⁰

3.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

A la Constitución Federal de 1824 le siguió la Constitución de 1836, también conocida como las "Siete Leyes Constitucionales". Ésta constitución si bien estableció un gobierno republicano, representativo y popular, basado en la división de poderes, a diferencia de su predecesora de 1824, constituyó un gobierno centralista en el que se dividió el territorio en departamentos a cargo de un gobernador

Esta Constitución, además, dió a la luz un nuevo poder conocido como el "Supremo Poder Conservador", ideado, en una primera instancia, como un árbitro que mantuviera a los otros tres poderes dentro del límite de sus atribuciones. Así fue señalado en el artículo 4 de la Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835

²⁰⁹ Tena Ramírez, Felipe. <<*Leyes Fundamentales de México, 1808-1979 ...*>>, op. cit. p 188.

²¹⁰ Cabe mencionar que el Dr. Burgoa señala que el Artículo 116 en su fracción I, consigna un incipiente control constitucional de corte político, el cual no puede ser considerado como antecedente del juicio de amparo.

"Artículo 4. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones "

Según nos comenta el maestro Felipe Tena Ramírez, fue precisamente la ley constitucional que contemplaba la creación de este árbitro, la que fue más discutida y combatida en el Congreso Constituyente, siendo aprobada finalmente por mayoría de un voto.²¹¹

De esta forma, la Segunda Ley Constitucional dispuso que el Supremo Poder Conservador se conformaría por cinco individuos (los cuales tenían que haber desempeñado alguno de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del Despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia), que como poder unicamente eran responsables ante Dios y la opinión pública,²¹² y cuyas discusiones y votaciones eran secretas.²¹³

Dentro de las facultades del Supremo Poder Conservador (establecidas en el Artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional de 1836), se encontraban las de.

Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ...>>, op. cit. p. 110.

²¹¹ Tena Ramírez, Felipe. <<Leyes Fundamentales de México, 1808-1979 >>, op. cit. p. 202.

²¹² Artículo 17. Segunda Ley Constitucional de 1836.

Tena Ramírez, Felipe. <<Leyes Fundamentales de México, 1808-1979 >>, op. cit. p. 211

1.- **Declarar la nulidad de leyes o decretos contrarios a artículo expreso de la Constitución. La solicitud únicamente la podían hacer el poder ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o una fracción del poder legislativo.**

2 - *Declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo contrarios a la Constitución o las leyes. La solicitud de esa declaratoria únicamente la podían presentar el poder legislativo o la Suprema Corte de Justicia.*

3.- Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia en el caso de usurpación de funciones, previa solicitud de alguno de los otros dos poderes.

4.- Declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, previa solicitud del Congreso.

5 - Suspender a la Suprema Corte de Justicia, previa solicitud de alguno de los otros dos poderes, y suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso (o llamar a ellas a los suplentes), debiendo mediar para ello la solicitud del poder ejecutivo.

Como se puede apreciar, con dicho poder se estableció en nuestro país por vez primera, un sistema de control constitucional (ejercido por un órgano político), aunque es

²¹³ Artículo 22, Segunda Ley Constitucional de 1836.

Tena Ramírez, Felipe. <<*Leyes Fundamentales de México, 1808-1979* >>, op. cit. p. 212

de mencionarse también, que las enormes facultades que detentaba lo convertían, en palabras del Dr. Burgoa, en una verdadera oligarquía, exenta de control alguno y cuyos resultados no fueron del todo satisfactorios.

Es de mencionarse por último que, si bien, -debido a las diferencias que guarda con el juicio de amparo- no se puede considerar al Supremo Poder Conservador como un antecedente de éste, al menos tiene el mérito de ser la primera institución en nuestro país que tuvo la facultad de revisar la constitucionalidad de leyes expedidas por el legislativo con efectos generales (*erga omnes*).

El sistema político de control constitucional consignado por la Constitución de 1836, fue motivo de diversas críticas durante su corta existencia. Una de ellas, realizada con motivo del proyecto de reformas de dicha constitución, fue hecha por José Fernando Ramírez en un voto particular fechado el 30 de junio de 1840, en el cual propuso que se le otorgara a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de revisar la constitucionalidad de leyes o actos del poder ejecutivo, mediante un procedimiento contencioso, a instancia de diputados, senadores o juntas departamentales. Si bien dicha propuesta no llegó a concretarse (que de haberlo hecho nuestro juicio de amparo hubiese encontrado en ella uno de sus antecedentes), sí demuestra el avance de la intención de encargar al poder judicial el control constitucional de las leyes expedidas por el congreso.

4.- La Constitución de Yucatán de 1841.

Uno de los pasos más importantes en la creación de la institución del amparo, fue dado en 1840, cuando, con fines separatistas, Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante elaboraron un proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán

Fue en dicho proyecto, elaborado en su mayor parte por Crescencio Rejón (quien se vió fuertemente influenciado por el sistema judicial norteamericano y el derecho anglosajón a través del libro "La Democracia en América" de Alexis de Tocqueville), en donde surgió a la luz el medio de control constitucional que se denominaría "amparo", y el cual sería posteriormente previsto en las leyes fundamentales de 1847, 1857 y 1917.

Desde su nacimiento se pueden percibir en el amparo las notas particulares que lo distinguirían de otras figuras similares en el mundo. Un ejemplo de ello es la diferencia que guarda respecto del sistema norteamericano, el cual le había servido a Crescencio Rejón como modelo, donde el control de la constitucionalidad de leyes se lleva a cabo por vía de excepción, contrario a lo que sucede en el amparo, en donde el control se lleva por vía de acción, estableciéndose una acción específica para enfrentar la ley o acto de autoridad que se presume inconstitucional.

Otra de las características del juicio de amparo fue la de realizar el control constitucional de leyes y actos de autoridad a través de la protección de los derechos

individuales de los gobernados, por lo que desde el comienzo, estuvieron presentes en el amparo los principios de instancia de parte agraviada y (aunque de manera implícita) el de relatividad de las sentencias de amparo.

De esta forma, Crescencio Rejón estableció un sistema que protegía a los individuos en forma integral, ya que hizo procedente al amparo en contra de leyes y decretos de la Legislatura, provisiones del gobernador o ejecutivo (en este caso ejerciendo también un control de la legalidad de dichas disposiciones), actos de cualquier funcionario y en contra de los actos de las autoridades judiciales que vulneraran los derechos individuales del gobernado, como se puede apreciar en los artículos 53, 63 y 64 del proyecto:

"Artículo 53 Corresponde a este tribunal reunido:"

"1 - Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas."

"Artículo 63 Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan su

protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados."

"Artículo 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías."

El juicio de amparo fue finalmente introducido como derecho positivo en los Artículos 8, 9, 53, 63, 64 y primer párrafo del 65 de la Constitución de Yucatán promulgada el 31 de marzo de 1841, momento a partir del cual ya no se desvincularía de la historia constitucional de México

5.- El Acta de Reformas de 1847.

Resultado del levantamiento de 4 de agosto de 1846 encabezado por el Gral Mariano Salas (conocido como el Plan de la Ciudadela), llegó a su fin el régimen centralista iniciado por la Constitución de 1836 y prolongado por las "Bases de Organización Política de la República Mexicana" de 12 de junio de 1843, restaurándose, después de diez años, el régimen federal y la Constitución de 1824.

Fue precisamente con esta finalidad, que se instauró el 6 de diciembre de 1846 un Congreso constituyente, en donde, después de diversas diferencias y la invasión norteamericana en curso, la mayoría de la Comisión de Constitución del Congreso dictaminó en el sentido de que la Constitución de 1824 se declarara como única Constitución legítima del país, hasta en tanto no se publicaran las reformas que ese Congreso determinara hacer.²¹⁴

A este dictamen, se le sumó el voto particular elaborado por Mariano Otero como miembro de la Comisión, en el que propuso la adopción de un "Acta de Reformas" a la Constitución de 1824. Esta propuesta incluyó dos figuras de control constitucional, la primera de tipo político, estaba encaminada a proteger el sistema federal, la segunda, rescataba con algunas modificaciones el juicio de amparo creado por Rejón en la Constitución de Yucatán de 1841, y estaba ideada para proteger los derechos individuales del hombre.

Presentado el dictamen con el voto particular de Otero, el Congreso resolvió desechar el primero y discutir el segundo, el cual fue promulgado prácticamente sin alteraciones el 18 de mayo de 1847.

De esta forma, el Acta de Reformas consignó este doble sistema de protección Constitucional, ya que en sus artículos 22, 23 y 24, estableció un complicado sistema de

²¹⁴ Tena Ramírez, Felipe. <<*Leyes Fundamentales de México, 1808-1979* . >>, op. cit. p. 441

corte político, el cual involucraba a la Suprema Corte de Justicia, al Congreso y a las legislaturas de los Estados, para decretar la nulidad de leyes que estuvieran en contradicción con la Constitución de la República:

"Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores."

"Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al exámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto."

"Las declaraciones se remitirán á la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas."

"Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley

de cuya invalidez se trate es ó no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución ó ley general á que se oponga."

Así mismo, el artículo 25 preservó el juicio de amparo, pero -a diferencia de Rejón-Otero lo contempla como un medio de defensa exclusivamente federal, únicamente procedente en contra de actos de los poderes legislativo y ejecutivo, y con la finalidad de servir más como un medio protector de los derechos del hombre que como un medio de control constitucional:

"Artículo 25 Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare "

No obstante que la visión de Otero respecto al alcance protector del amparo fue más limitada que la de Rejón (cabe recordar que el amparo de Rejón era procedente en contra de actos del poder judicial), tuvo el mérito de crear la cláusula que determinaría desde ese momento y para siempre, los alcances de las sentencias dictadas en juicio de amparo.

Dicha cláusula, bautizada como "fórmula Otero" (actualmente prevista en la fracción II del Artículo 107 de la Constitución Política),²¹⁵ se ha constituido como uno de los íconos de nuestro sistema de control constitucional y como una de las aportaciones más significativas del Acta de Reformas al juicio de amparo

6.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El 5 de febrero de 1857 fue sancionada por el Congreso Constituyente (instaurado el 17 de febrero de 1856), la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Producto del Plan de Ayutla, la Constitución Federal de 1857 se caracterizó por haber tomado al individuo como el centro de la actividad estatal y constituir al Estado como mero vigilante de las relaciones entre particulares. Este marcado individualismo y liberalismo, a decir del Dr. Burgoa, no fue sino el reflejo de las doctrinas imperantes en su época, las que declaraban que el único objeto de las instituciones sociales es el individuo y sus derechos, lo que fue retomado por el primer artículo primero de la Constitución

"Artículo 1. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara,

²¹⁵ "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare "
 Art. 107 fracc. II. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.

que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."

Además de esto, la Constitución de 1857 dedicó su primera sección a la consagración de los derechos del hombre, lo que sería el precedente inmediato del capítulo I de la Constitución vigente.

Sin embargo, la aportación más importante al respecto se dió con el establecimiento, en los artículos 101 y 102, del juicio de amparo como el medio de defender dichos derechos en contra de los ataques de cualquier autoridad.

A diferencia del Acta de Reformas de 1847, en la Constitución de 1857 desaparece el control de tipo político que en relación a las leyes había proyectado Otero, y el juicio de amparo se constituye como el único medio de control constitucional, no sólo de la parte dogmática sino también de la orgánica, ya que el Artículo 101 lo hace procedente por actos de autoridades federales que vulneren la soberanía de los Estados y viceversa:

"Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

"II Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.

"III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal."

Gracias a la labor de la Suprema Corte, la protección del amparo se hizo extensiva a las sentencias y actos emanados de autoridades judiciales, puesto que si bien el artículo 8 de la Ley de Amparo del 20 de enero de 1869 prohibió el amparo en contra de "negocios judiciales", en la práctica el supremo tribunal federal implícitamente estimó inconstitucional dicho precepto por contravenir la fracción I del artículo 101 que claramente establece la procedencia del amparo en contra de los actos de cualquier autoridad, naciendo de esta forma lo que la doctrina ha llamado el amparo casación, por su similitud con la institución francesa.²¹⁶ La controversia que suscitó la inconstitucionalidad de dicho artículo, desapareció definitivamente el 14 de diciembre de 1882, con la expedición de una nueva Ley de Amparo²¹⁷

Por su parte, el artículo 102 consignó el juicio de amparo como ha llegado a nuestros días, constituyéndose como un procedimiento de carácter jurisdiccional, con los principios de instancia de parte agraviada y de relatividad de las sentencias (fórmula Otero):

²¹⁶ García Castillo, Tonatiuh. <<La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional >>, op. cit. p. 101.

²¹⁷ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo .. >>, op. cit. p. 139.

"Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare "

En relación al texto de dicho artículo, es de mencionarse la labor del constituyente León Guzmán, quien al redactar el texto definitivo, suprimió la figura del jurado popular (al cual el Constituyente le otorgó injerencia en el juicio de amparo para calificar el acto reclamado), lo que en opinión de algunos juristas, tuvo el efecto de salvar el juicio de amparo.²¹⁸

Es de esta forma que el juicio de amparo aparece en la Constitución de 1857, como una figura jurídica en plena madurez, dedicada al control constitucional de leyes y actos de autoridad, a través de la protección de los derechos individuales del gobernado, y cuya importancia dentro de nuestro sistema jurídico sería reconocida por el constituyente de 1917, al preservarla en los artículos 103 y 107 de la Constitución que actualmente nos rige.

²¹⁸ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ...>>, op. cit. p. 129.

C). Principios que rigen el juicio de amparo.

El juicio de amparo, como sistema de control constitucional y de defensa de las garantías individuales encuentra su fundamento en la propia Constitución, la que, a través de sus artículos 103 y 107, no sólo le da vida, sino que establece los principios a través de los cuales se desenvuelve y que le dan sus características propias

Dentro de estos principios fundamentales (los cuales son desarrollados por la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de enero de 1936), podemos mencionar el de instancia de parte, el de la existencia del agravio personal y directo, el de definitividad, el de supremacía constitucional, el de relatividad de las sentencias de amparo y el de estricto derecho.

I.- Principio de instancia de parte.

Este principio, presente desde la época de don Manuel Crescencio Rejón (aunque en forma vaga),²¹⁹ se encuentra consignado en la fracción I del artículo 107 de la Constitución, y forma parte de la naturaleza jurisdiccional de nuestro sistema de control constitucional, ya que, como todo proceso judicial, para que se origine un juicio de amparo, se requiere obligatoriamente que el ente legitimado ejercite la acción correspondiente.

²¹⁹ Serrano Robles, Arturo <<El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo >>, op cit p. 31.

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

En el caso de nuestro juicio constitucional, es la persona afectada en sus garantías individuales, quien debe promover o iniciar ante el Poder Judicial Federal el correspondiente juicio de amparo, es decir, el juicio no puede incoarse a iniciativa de la autoridad judicial

Este principio se ve confirmado a su vez por lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el cual dispone:

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

En relación a este principio el Dr. Burgoa comenta que, gracias a él nuestro juicio de amparo ha podido asegurar su éxito y se ha podido consolidar en la turbulenta historia de

nuestro país, ya que se ha evitado que los distintos órganos estatales la utilicen como un arma para atacarse mutuamente.²²⁰

2.- Principio de la existencia del agravio personal y directo.

El principio de la existencia del agravio personal y directo también se encuentra consagrado en la fracción I del artículo 107 y establece que el juicio de amparo sólo puede ser promovido por la persona a quien perjudique el acto de autoridad que se reclama, es decir, por la parte agraviada:

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

Como se puede apreciar, una pieza importante de este principio, y que es esencial para la procedencia del juicio de amparo, es la existencia del "agravio", es decir, el elemento material que el demandante combate a través del juicio constitucional y el cual debe de poder ser apreciado en forma objetiva.

Al respecto el Lic. Arturo Serrano Robles comenta que agravio es "todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente."²²¹

²²⁰ Burgoa O., Ignacio <<El Juicio de Amparo ...>>, op cit. p. 269.

²²¹ Serrano Robles, Arturo. <<El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo ...>>, op cit p. 32

Es de mencionarse que el perjuicio que lleva consigo el agravio no debe entenderse en términos de la legislación civil, esto es, como la privación de una ganancia lícita,²²² sino en un sentido más amplio, como la afectación a los derechos subjetivos cuyo titular es el quejoso. Dicho criterio se puede apreciar en la siguiente tesis de jurisprudencia

Octava Epoca

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente. Semanario Judicial de la Federación

Tomo IX-Febrero

Página: 240

PROCEDENCIA DEL AMPARO. QUE SE ENTIENDE POR PERJUICIO AL QUEJOSO. Un presupuesto para la procedencia del amparo es que el acto o la ley reclamada en su caso, cause un perjuicio al quejoso; dicho perjuicio, para los fines del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona, es decir, la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcadas, siendo necesario que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 1144/91 Cucharitas Mickey, S. A. 24 de octubre de 1991

Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria Clementina Flores Suárez

Por otra parte, para que se configure el supuesto de procedencia del juicio de garantías conforme a este principio, el agravio debe ser personal, es decir, tiene que concretarse en una persona determinada. Como lo comenta el Dr. Burgoa, "aquellos daños o perjuicios

²²² Artículo 2.109 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1928

en que puede manifestarse el agravio, que no afecten a una persona concretamente especificada, no pueden reputarse como agravios desde el punto de vista constitucional, no originado, por tanto, la procedencia del amparo".²²³

Una consecuencia lógica de este principio es que únicamente la persona directamente agraviada, será la que se encuentre legitimada para invocar la protección constitucional

Otro aspecto de este principio se traduce en que el agravio tiene que ser de realización pasada, presente o inminentemente futura, es decir, el agravio debe ser directo, tiene que producir un daño real, presente y actual, no pudiendo considerarse como agravios aquellas situaciones hipotéticas o probables, las cuales quedan fuera de la protección constitucional

3.- Principio de definitividad del juicio de amparo.

Otro principio que rige en el juicio de amparo, y cuya violación provoca la *improcedencia del juicio (con algunas excepciones)* es el de *definitividad*. Sin embargo, este principio, a diferencia de los demás, no fue previsto en el texto Constitucional de 1857, por lo que su existencia quedó en manos del legislador ordinario, el cual no siempre lo estableció y que, a decir de Ignacio Burgoa, en el Código de Procedimientos Federales de 1897 llegó a establecer disposiciones contrarias al mismo.²²⁴

²²³ Burgoa O., Ignacio <<El Juicio de Amparo ...>>, op cit. p 271.

²²⁴ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ...>>, op. cit p 281.

Al respecto comenta Burgoa que la fracción V del artículo 779 de dicho ordenamiento (que establecía que el amparo era improcedente en contra de actos consentidos), expresamente dispuso, en su última parte, que no se considerarían como consentidos aquéllos actos en contra de los cuales a pesar de existir un recurso procedente en su contra, éste no fuere intentado previo a la promoción del juicio de garantías.

"No se reputará consentido un acto por el solo hecho de no interponerse contra él un recurso procedente."

En ese mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia, durante el siglo pasado, sostuvo el criterio de que el juicio de amparo era un recurso ordinario, el cual se podía interponer antes de acudir a los tribunales comunes, al mismo tiempo de acudir a los mismos, durante el desarrollo de un litigio o finalizado éste²²⁵

Actualmente, el principio de definitividad se encuentra previsto en las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución, por lo que su establecimiento ha quedado fuera de la voluntad del legislador ordinario y encuentra su fundamento en la concepción del amparo como un medio de defensa extraordinario

Acorde con ésta idea, el principio de definitividad hace que el juicio de amparo sólo sea procedente en contra de actos definitivos, que no sean susceptibles de revocarse, anularse o modificarse en virtud de algún recurso, juicio o medio de defensa legal

²²⁵ Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Quinta Edición Actualizada. Editorial Porrúa, S A México, 1995 Pág. 215.

previsto en la legislación ordinaria. Como lo comenta el Dr. Burgoa, el principio de definitividad "supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo"²²⁶

Este principio no sólo supone, sino que impone la obligación al agraviado de agotar los recursos ordinarios. Si existe un recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual se pueda modificar, revocar o anular el acto reclamado, éste se tiene que agotar antes de acudir al amparo, de lo contrario la acción constitucional resultará improcedente, como lo establece el propio artículo 107 de la Constitución Federal:

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

"a) **Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que pueden ser modificados o reformados**, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán

²²⁶ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo >>, op. cit. p. 282.

exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

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

"c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio,

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

Consecuentemente, la sanción por no agotar el principio de definitividad será el sobreseimiento del juicio, tal y como lo señalan las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 73 en relación con la fracción III del Artículo 74 de la Ley de Amparo

Respecto a la existencia del recurso o medio de defensa legal, cuyo agotamiento es obligatorio antes de acudir al amparo, cabe mencionar que el mismo tiene que estar previsto por la ley que rige el acto y ser el medio idóneo para tratar de modificar o revocar el mismo; es decir, el recurso tiene que estar previsto en forma expresa por la ley para combatir ese acto, y no se puede concluir su procedencia por analogía.

Este principio no opera en el ciento por ciento de los casos; es decir, existen algunos supuestos que le permiten al agraviado acudir directamente ante la Justicia Federal en demanda de amparo sin agotar recurso alguno. Las excepciones al principio de definitividad son las siguientes:

a). Según la fracción XIII de la Ley de Amparo, en materia penal cuando el acto "importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución (penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales)"

b). En materia penal cuando se combata un auto de formal prisión, siempre y cuando no se haya intentado el recurso ordinario o, habiéndose intentado, el agraviado se desistió del mismo o esperó a su resolución. En opinión de Ignacio Burgoa, tampoco opera el principio de definitividad "tratándose de órdenes de aprehensión, de resoluciones que niegan la libertad bajo fianza o de cualquier contravención procesal en un juicio de carácter penal"²²⁷

c). En las materias civil y laboral cuando el quejoso no haya sido emplazado legalmente al juicio del cual emana el acto reclamado.

²²⁷ Burgoa O, Ignacio <<El Juicio de Amparo .>>, op cit. p. 287.

d). Los terceros extraños a un juicio, tampoco están obligados a agotar algún medio de defensa ordinario para combatir un acto producido en el mismo que les depare algún perjuicio, como lo confirma el siguiente criterio del poder judicial:

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomos: XIV-Julio

Página: 770

RECURSOS ORDINARIOS. EL TERCERO EXTRAÑO NO ESTA OBLIGADO A AGOTARLOS El artículo 73, fracción XIII de Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es improcedente contra las resoluciones judiciales de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales concede la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños, o sea que el primer numeral se refiere a los medios ordinarios de defensa establecidos por la ley en favor de las partes, y que deben agotar o hacer valer antes de intentar el juicio constitucional para cumplir con el principio de definitividad, y el segundo precepto establece que **para los terceros extraños no opera ese principio, porque no siendo partes en el procedimiento de origen es evidente que tampoco pueden hacer uso de aquellos recursos o medios de defensa para lograr su intervención en dicho procedimiento.**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 190/87. Georgina Becil viuda de Awad. 14 de abril de 1988. Mayoría de votos. Ponente: José Galván Rojas Secretario. Vicente Martínez Sánchez.

De igual forma, en los términos de la fracción XIII del propio artículo 73 de la Ley de Amparo en relación con la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, esta excepción al principio de definitividad se hace extensiva a la materia administrativa, como lo ha confirmado la Suprema Corte de Justicia a través de su jurisprudencia:

Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente. Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte SCJN

Tesis 152

Página: 103

RECURSOS ORDINARIOS ADMINISTRATIVOS QUE NO HAY OBLIGACION DE AGOTAR ANTES DE PROMOVER AMPARO. El amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, **de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente**

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 6972/39. Pineda Faustino P 13 de enero de 1940

Unanimidad de cuatro votos

Amparo en revisión 7889/39. Meza Secundino. 24 de enero de 1940

Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 7081/39. Warden Alberto. 31 de enero de 1940. Cinco votos.

Amparo en revisión 2637/39. González Arce José 13 de marzo de 1940

Unanimidad de cuatro votos

Amparo en revisión 4304/39. Torres Manuel 13 de marzo de 1940

Unanimidad de cuatro votos.

NOTA: En el Apéndice 1917-1965, aparece con el rubro. "AMPARO ADMINISTRATIVO, RECURSOS ORDINARIOS, QUE NO HAYA OBLIGACION DE AGOTAR ANTES DE PROMOVERLO"

e). Una de las excepciones más importantes al principio de definitividad, es aquella que le permite al gobernado acudir directamente ante la justicia federal en demanda de amparo (sin agotar los recursos ordinarios), en aquellos casos en que se vea afectado por un acto autoritario que carezca de fundamentación.

Si bien esta excepción fue desarrollada por la Suprema Corte en diversas ejecutorias, actualmente se encuentra en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo mediante una reforma que entró en vigor el 15 de enero de 1988 y que a la letra dispone.

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

En efecto, en este supuesto queda a un lado el hecho de que en realidad exista algún recurso o medio de defensa previsto por la legislación ordinaria, ya que no se puede pedir al particular agraviado que utilice un medio de defensa previsto en una ley, cuando ni siquiera sabe que ley es la que la autoridad tomó para dictar el acto que se reclama. Como lo menciona el Lic Arturo Serrano Robles, "pretender que el afectado deba saber qué precepto fundamenta el acto que lo agravia es exigirle dotes adivinatorias y dejarlo en estado de indefensión" ²²⁸

Es importante señalar que, conforme a diversos criterios sustentados por el poder judicial, para que se configure realmente el estado de indefensión, es necesario que el acto carezca en forma absoluta de fundamentación alguna, pues si éste se encuentra fundamentado incorrectamente, el particular se ve obligado a acudir previamente a los recursos y medios de defensa ordinarios.

Octava Epoca

Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo. 80, Agosto de 1994

Tesis: XVI 1o J/16

Página: 99

**ACTO DE AUTORIDAD DEFICIENTEMENTE FUNDADO Y
MOTIVADO. AMPARO CONTRA EL. DEBE OBSERVARSE EL**

²²⁸ Serrano Robles, Arturo. <<El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo . >>, op cit p. 38.

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Es improcedente el juicio de amparo en términos del artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo cuando el quejoso previamente a la interposición del juicio de garantías no agote los recursos ordinarios que establezcan las leyes contra los actos que combata en el amparo, siempre que se suspendan los efectos de dichos actos con la interposición del recurso; aun cuando el acto de autoridad haya sido deficientemente fundado y motivado, pues sólo cuando dicho acto carezca absolutamente de esos requisitos el gobernado no tendrá obligación de hacer valer previamente a la presentación del juicio constitucional los medios de defensa ordinarios por desconocer en qué ordenamientos legales se apoya el acto y por consiguiente en dónde se encuentran los medios de reparación contra los actos de autoridad que le afecten

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO

Amparo en revisión 115/94 Blanca Judith Gutiérrez Ramírez. 28 de junio de 1994. Unanimidad de votos Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretaria: Iris Deyanira Valera Chiu

Amparo en revisión 118/94. Arturo Zárate Alvarez. 28 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente Arturo Hernández Torres. Secretaria Iris Deyanira Valera Chiu.

Amparo en revisión 121/94. Juan Esparza Hernández 28 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres Secretaria. Iris Deyanira Valera Chiu.

Amparo en revisión 124/94 José Arrona Luna 28 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretaria: Iris Deyanira Valera Chiu

Amparo en revisión 130/94 Gabriel Pérez Ramírez. 28 de junio de 1994 Unanimidad de votos Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretaria: Iris Deyanira Valera Chiu

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XIII-Abril

Página. 375

FUNDAMENTACION, INDEBIDA. NO CONSTITUYE UNA EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCION XV DEL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO La fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, contiene la obligatoriedad de agotar los medios de defensa que se establecen en las leyes en contra de los actos emitidos por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos, o del trabajo, la propia fracción en su última parte prevé una excepción a este principio que consiste en la falta de fundamentación del acto reclamado, la que obedece a que no es posible obligar a los particulares a agotar un recurso cuando no se le han dado a conocer los fundamentos del acto y por ende de la ley en donde se contemple el mismo De esta manera, si

la autoridad emite un acto de molestia pero en él se omite invocar precepto alguno que lo justifique, entonces el juicio de amparo sí es procedente, sin necesidad de agotar previamente algún medio de defensa, pero esta omisión debe ser total, esto es, el acto en sí debe carecer de precepto alguno y no debe confundirse con una indebida fundamentación, porque este último supuesto implica que el acto sí tiene fundamentación, ya que si se citan preceptos, pero éstos son inaplicables o están indebidamente citados, caso en el cual, si existe obligación de agotar los recursos ordinarios o medios de defensa, atacando precisamente dicha circunstancia. Así, la falta de fundamentación del acto de molestia, no tiene el mismo alcance de la indebida fundamentación, porque el primer supuesto, es una violación directa a la Constitución, y esto sucede cuando no se cita precepto alguno en el acto, esta hipótesis es la que se establece en la última parte de la fracción en comento. En cambio, el segundo supuesto (indebida fundamentación), produce una ilegalidad del acto, en el cual, sí se deben agotar los medios ordinarios previo al amparo. Lo anterior obedece a que la primera es una violación formal al artículo 16 constitucional, porque hay ausencia de fundamentación, y el acto de molestia es en sí mismo inconstitucional, porque no evidencia norma alguna que pudiera justificarlo, mientras, habrá una violación material a este precepto constitucional, por una incorrecta fundamentación en el acto de molestia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 2917/93. Ismael Ugalde Porras. 3 de febrero de 1994. Unanimidad de votos Ponente. Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa Elena González Tirado

f). Así mismo, en materia administrativa en aquellos casos en los que el acto de autoridad sea directamente violatorio de las garantías individuales del gobernado, es decir, "sin que su inconstitucionalidad dependa de la infracción a leyes o normas jurídicas secundarias".²²⁹

Esta excepción al principio de definitividad ha quedado asentada en diversos criterios jurisprudenciales del Poder Judicial.

²²⁹ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo . >>, op. cit. p. 292.

Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte TCC

Tesis: 675

Página: 493

GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO Si la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la administración o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Epoca.

Amparo en revisión 1273/70. Carlos Gómez Campos. 16 de marzo de 1971.

Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 2964/71. Compañía Vinícola Saldaña y Anexas, S. A. 6 de marzo de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 299/71. Francisco de León Arellano, albacea de la sucesión a bienes de la señora Sara Sandoval de Martínez. 14 de marzo de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 157/72. Ricardo Garrido Crespo. 8 de mayo de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1395/69. Cia. de Fuerza del Suroeste de México, S. A., hoy Cia. de Luz y Fuerza del Centro, S. A. 5 de julio de 1972. Unanimidad de votos.

Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 127-132 Sexta Parte

Página: 201

RECURSOS ORDINARIOS VIOLACIONES DIRECTAS Y VIOLACIONES INDIRECTAS DE LA CONSTITUCION. Este Tribunal Colegiado estima que puede promoverse en forma inmediata el juicio de garantías, sin agotar los recursos ordinarios o medios de defensa que la ley señale, cuando se reclaman violaciones directas a la Constitución General de la República, pero solamente cuando se plantea exclusivamente ese tipo de

violaciones, y no así cuando se hacen valer al mismo tiempo en la demanda de garantías, violaciones directa e indirectas a la Carta Magna. Lo anterior, porque sólo en el primer caso se configura una excepción a la regla contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, que consagra el principio de definitividad en el juicio de garantías, habida cuenta de que el agraviado sólo puede atacar adecuadamente la resolución respectivamente ante el juez de amparo, pues no resultaría igualmente eficaz plantear esas conculcaciones directas al Pacto Federal en los recursos ordinarios, ya que las autoridades judiciales o administrativas encargadas de resolverlos, no son las idóneas para ocuparse de ellas, por tratarse de cuestiones cuya solución atañe en forma primordial y generalmente privativa al Poder Judicial de la Federación. En cambio, si se plantean simultáneamente en la demanda de amparo violaciones directas e indirectas a la Constitución, no opera excepción alguna al principio de definitividad antes aludido, porque sí es factible para el afectado obtener con eficacia la modificación, anulación o revocación de la resolución que estima violatoria de garantías, a través del recurso ordinario, pues al interponerlo, el agraviado puede alegar los vicios de legalidad que ostenta la resolución, lo que equivale a plantear las llamadas violaciones constitucionales indirectas, cuya solución por su naturaleza, ya que se trata sólo de determinar si existe inobservancia de leyes secundarias, corresponde inicialmente a la autoridad ordinaria que debe resolver el recurso y sólo en forma mediata competere al juez del amparo; sin que sea óbice que en múltiples ocasiones la autoridad ordinaria no pueda analizar las violaciones directas a la Carta Magna que también pudiera causar el proveído recurrido, porque de todas maneras al fallarse el recurso, si dicha autoridad estima fundadas las violaciones de legalidad aducidas, el acto reclamado quedará sin efecto y resultará por tanto innecesario que se estudien aquellas violaciones directas a la Constitución. Sostener el criterio contrario, propiciaría el abuso del juicio de amparo, haciendo nugatorio el principio de definitividad que consagra el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, pues bastaría aducir alguna o algunas violaciones directas a la Constitución, para hacer procedente el juicio de garantías, obligando a la autoridad judicial que debe conocer del mismo, al estudio de las violaciones de mera legalidad, sin que antes hayan sido materia de análisis en el recurso correspondiente, es decir, sin que hayan quedado establecidas esas conculcaciones con el carácter de definitivas. Se estima además, que no resultaría jurídico, cuando se plantean en la misma demanda de garantías violaciones constitucionales directas e indirectas, analizar únicamente las primeras y omitir el estudio de las segundas, porque no puede fraccionarse la procedencia del juicio de garantías. El juicio constitucional procede porque se configura una excepción a la regla contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, o bien es improcedente conforme a dicha regla; pero no puede aceptarse que el amparo proceda sólo respecto a determinados conceptos de violación y resulte improcedente en lo que ve a otros.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Séptima Época:

Volúmenes 97-102, Sexta Parte, pág. 219. Amparo en revisión 345/76. "Creaciones Loren", S. A. 16 de junio de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro

Volúmenes 127-132, Sexta Parte, pág. 138. Amparo en revisión 225/79. "Fundidora de Estaño", S. A. 23 de agosto de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro

Volúmenes 127-132, Sexta Parte, pág. 138. Amparo en revisión 247/79. "Super Estación de Alba" S. A. 23 de agosto de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro

Volúmenes 127-132, Sexta Parte, pág. 138. Amparo en revisión 483/78. Dolores Courtade Domínguez 21 de septiembre de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro

Volúmenes 127-132, Sexta Parte, pág. 138. Amparo en revisión 484/78. Mantenimientos Nacionales de Limpieza, S. A. 21 de septiembre de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro.

g). Otra excepción al principio de definitividad, es la prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, se configura en aquellos casos en los que el recurso o medio de defensa, exige para la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que los señalados en el artículo 124 de la Ley de Amparo, y con mayor razón en aquellos casos en donde el mismo no suspende los efectos del acto combatido.

"XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, **siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos**

que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

h). Cabe mencionar por último, que en caso de que se impugnen leyes por estimarlas el quejoso como inconstitucionales, ya sea que se combatan como autoaplicativas o a través de sus primeros actos de aplicación, no existe la obligación de agotar ningún recurso antes de acudir al juicio de amparo.

Esta excepción al principio de definitividad, se encuentra inserta en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, la cual señala que cuando exista en contra del primer acto de aplicación de la ley algún medio de defensa ordinario, "será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo". Esta excepción además, ha sido sustentada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia en diversas ejecutorias:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 217-228 Primera Parte

Página. 29

LEYES, RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA. ES OPTATIVO AGOTARLOS O ACUDIR AL AMPARO Si una persona pretende combatir el primer acto de aplicación de una ley, por considerar que éste es inconstitucional puede optar por agotar los recursos ordinarios o acudir al juicio de amparo, con fundamento en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, por lo que si hace esto último no cabe sobreseer por no haberse agotado previamente aquéllos medios ordinarios de defensa.

Amparo en revisión 3616/86. Aceros y Laminados del Norte, S. A. de C. V. 26 de mayo de 1987 Unanimidad de 20 votos. Ponente. Mariano Azuela Gúitrón.

NOTA:

En la publicación original esta tesis aparece con la siguiente leyenda. "Véase: Tesis de jurisprudencia 86, Apéndice 1917-1985, Primera Parte, pág. 172".

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 61, Enero de 1993

Tesis P. III/93

Página: 56

RECURSOS. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LEYES, NO ES NECESARIO AGOTARLOS, AUN CUANDO CONFORME A LAS MISMAS LEYES SE SUSPENDAN LOS EFECTOS DE DICHOS ACTOS MEDIANTE SU INTERPOSICION. De conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XII, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, tratándose de leyes es optativo para el quejoso hacer valer el recurso ordinario o bien promover el juicio de garantías, en virtud de que existe la excepción al principio de definitividad que consagra nuestro juicio de garantías. Lo anterior es así aun cuando conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso, pues la condición señalada en la fracción XV del artículo 73, en el sentido de que debe agotarse el recurso siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, es para la regla general contenida en dicha fracción, pero no para la excepción que expresamente señala la misma Ley de Amparo en el tercer párrafo de la fracción XII

Amparo en revisión 1808/91 Juan Campos Cruz. 15 de octubre de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Clementina Gil de Lester Secretario: Ricardo Ojeda Bohorquez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles seis de enero en curso, por unanimidad de veinte votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Gúitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo

Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número III/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a doce de enero de mil novecientos noventa y tres

4.- Principio de Supremacía Constitucional.

Como lo señalamos en el Capítulo II,²³⁰ conforme a este principio, la Constitución es la norma fundamental de la cual deriva la validez de todo el sistema jurídico, por lo que cualquier norma que sea creada en violación a ésta, puede ser declarada nula.

Consecuentemente, este principio es la base y presupuesto necesario de todo sistema de control constitucional de leyes (al igual que de otros actos de autoridad), ya que nacen con el fin de asegurar, precisamente, la supremacía de la Constitución por encima de todo el ordenamiento jurídico secundario

Este principio se encuentra consignado en el artículo 133 de la Constitución vigente de la siguiente forma:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de

²³⁰ Ver Capítulo II, inciso I, apartado F) "El control constitucional en los Estados Unidos de América".

cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

De lo anteriormente expresado, se coliga que el juicio de amparo, al tener por objeto la protección de los derechos fundamentales de los gobernados consagrados por la Constitución al igual que la defensa de ésta en contra de los actos de autoridad que la vulneren, no solamente está estrechamente vinculado al principio de supremacía constitucional, sino que encuentra su fundamento en el mismo. Como lo menciona Arturo Serrano Robles, el juicio de amparo "tiene en la Constitución su meta y su origen o fuente. Es la Constitución su fuente porque es creado por ella; y es la Constitución su meta porque la finalidad que con él se persigue es lograr el imperio de los mandatos constitucionales".²³¹

5.- Principio de relatividad de las sentencias de amparo.

El principio de relatividad constituye una de las notas más distintivas de nuestro sistema de control constitucional. Aunque se puede percibir desde el proyecto de Constitución para Yucatán de 1840, quien la formuló en sus términos concretos y precisos fue Mariano Otero al elaborar, en su proyecto de Acta de Reformas de 1847, la fórmula que hoy lleva su nombre y que aún sobrevive en la fracción II del artículo 107 de nuestra Constitución.

²³¹ Serrano Robles, Arturo <<El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo >>, op. cit. p. 8.

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

Este principio, como se puede apreciar en el texto constitucional, se traduce en que, los efectos de la sentencia de amparo que otorge la protección constitucional, se constriñen únicamente a la persona que solicitó el amparo. Consecuentemente, no podrán resultar beneficiados por la declaración de inconstitucionalidad del acto (contenida en la sentencia), aquellas personas que no lo hubiesen promovido y que son ajenas al mismo.

Por su parte, la Ley de Amparo en su artículo 76, reitera los términos de este principio, al señalar que la sentencia sólo se ocupará de los individuos que hubiesen solicitado el amparo.

"Artículo 76 Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

En el campo en donde mejor se aprecia este principio es en el amparo contra leyes, en donde si un Juez de Distrito resuelve que una ley o norma de carácter general es inconstitucional, dicha declaración sólo beneficia al quejoso, subsistiendo la ley con toda su fuerza y vigor para el resto de la población que no presentó y obtuvo la protección de la justicia federal.

Por lo que se refiere a las autoridades responsables, este principio es igualmente aplicable, ya que están obligadas a cumplir con la sentencia que otorga el amparo, únicamente aquellas autoridades que fueron llamadas a juicio y que fueron parte en el mismo. Al respecto, el ministro Serrano Robles menciona que la única excepción se da en el supuesto de que se haya otorgado el amparo en contra de una autoridad ordenadora y la ejecutora no haya sido parte en el mismo. Caso en el que la ejecutora también se encuentra obligada a acatar la sentencia, puesto que sería ilógico "que se otorgara la protección de la justicia federal contra la autoridad ordenadora, y, por consiguiente, que ésta debiera destruir la orden a ella imputada, en tanto que la ejecutora estuviera legalmente en aptitud de ejecutar dicha orden nada más porque no fue llamada al juicio".²³²

6.- Principio de estricto derecho.

El último de los principios que rigen el juicio de amparo que vamos a comentar es el de estricto derecho. Este principio, en palabras del ministro Serrano Robles, consiste en

²³² Serrano Robles, Arturo. <<El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo ...>>. op. cit. p. 34.

que "el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los conceptos de violación expresados en la demanda, y, si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, lo argüido en los agravios".²³³

En consecuencia, este principio constriñe al juzgador a no hacer consideraciones sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado no expresadas en la demanda, no obstante que, al resolver el juicio, pueda alcanzar a apreciar que el acto reclamado es contrario a la Constitución por otros motivos, lo que ha provocado las críticas de diversos juristas como Felipe Tena Ramírez, que lo califica como un "formulismo inhumano y anacrónico, victimario de la justicia"

El fundamento constitucional de este principio se encuentra en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 107 constitucional que, interpretado a *contrario sensu*, establece la prohibición de suplir la deficiencia de la queja fuera de los casos que se señalen en la ley reglamentaria. Dicho párrafo dispone textualmente:

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

²³³ Serrano Robles, Arturo <<El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo >>, op. cit. p. 40.

La Ley de Amparo por su parte, antes de las reformas introducidas en la década de los ochentas, establecía dicho principio en sus artículos 79, en lo relativo al escrito de demanda, y 91 fracción I, por lo que hace al recurso de revisión.

Sin embargo, a lo largo de los años este principio se ha ido atemperando a través de la introducción de excepciones que permiten al juzgador, en determinados casos, suplir la deficiencia de la queja ampliándola también por lo que hace a los recursos.

Estas excepciones actualmente se encuentran previstas en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo y permiten suplir la deficiencia de la queja en los siguientes casos:

1 - En todas las materias en el supuesto de que el acto reclamado se funde en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte. A decir del ministro Serrano Robles, esta excepción tiene un alcance más amplio de lo que se percibe a primera instancia ya que, permite al juzgador no sólo conceder el amparo al quejoso con base en argumentos no expuestos en los conceptos de violación o en los agravios del recurso, sino además permite que el juez pueda resolver sobre la inconstitucionalidad de la ley sin que ésta haya sido impugnada y sin que se haya señalado como autoridad responsable al legislador, bastando solamente que se impugne el acto concreto de aplicación de la misma.

2.- En materia penal en favor del procesado. En este caso la facultad de suplir la deficiencia de la queja es absoluta ya que no sólo opera ante la deficiencia de los

conceptos de violación o de los agravios sino que, inclusive, opera aún en el caso de una ausencia total de los mismos

3.- En materia agraria en el caso de que el quejoso o recurrente sea un núcleo de población ejidal o comunal, o se trate de un ejidatario o comunero en lo particular. En este caso la suplencia además se extiende a las exposiciones, comparecencias y alegatos

4.- En materia laboral únicamente en favor del trabajador quejoso o recurrente

5.- En todas las materias en favor de los menores de edad o incapaces. En relación con esta excepción, Serrano Robles comenta que la misma opera aún en el caso de que el menor o incapaz no sea el quejoso o el recurrente si los actos reclamados afectan sus derechos.

6.- En todas las materias cuando el juzgador advierta que ha habido en contra del quejoso o recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Una cuestión que vale la pena mencionar, es el hecho de que el juzgador de amparo en este caso está constreñido a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios, sin que pueda subsanar los errores que el quejoso haya realizado durante la tramitación del juicio ordinario. Como lo señala Serrano Robles "si el quejoso no impugnó oportunamente la violación procesal que lo dejó sin defensa, el deber de suplir

la deficiencia de la queja no puede llevar al juzgador a mandar reponer el procedimiento ni a valorar directamente tal violación, ya que sólo está facultado para suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda" ²³⁴

Para finalizar con el estudio del principio de estricto derecho, el cual como vemos sólo opera en las materias administrativa y civil, cabe mencionar que no debe ser confundido con la facultad del juez de suplir el error que haya tenido el quejoso al citar la garantía que estima violada establecida en el artículo 79 de la Ley de Amparo, la cual opera en todas las materias y en todos los casos. Esto, en atención a que "la suplencia del error no entraña ni la alteración de los hechos, ni una modificación de los conceptos de violación ni equivale a suplir la deficiencia de la queja", ²³⁵ ya que el juzgador sólo se limita a señalar el precepto constitucional violado.

La diferencia entre la suplencia de la deficiencia de la queja y la suplencia del error se encuentra plasmada en la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo. IV, Agosto de 1996

Tesis. P./J. 49/96

Página 58

SUPLENCIA DE LA QUEJA Y SUPLENCIA ANTE EL ERROR EN JUICIOS DE AMPARO DIFERENCIAS. Estos dos conceptos tienen en común que se apartan del principio de estricto derecho, pero se diferencian en que la suplencia de la queja sólo opera en las situaciones y respecto de los sujetos que señala el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, pudiendo llegar el

²³⁴ Serrano Robles, Arturo. <<El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo...>>, op. cit. p. 44.

²³⁵ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo...>>, op. cit. p. 299.

juzgador, válidamente, hasta la integración total del concepto o agravio omiso, en cambio, la suplencia ante el error, prevista en el artículo 79 del mismo ordenamiento, que apareció por primera vez en el artículo 42 de la Ley de Amparo de 1882 y se reitera en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, opera en todos los casos, situaciones y sujetos, incluyendo los que no admiten la suplencia de la queja, debiendo señalarse que esta Suprema Corte interpreta el indicado artículo 79 en el sentido de que su aplicación no se circunscribe a la corrección del error en la cita de los preceptos constitucionales o legales, sino que con mayor amplitud, la suplencia ante el error procede, inclusive, cuando no se cite ningún artículo constitucional o legal, siempre que el recurrente dé los argumentos lógico jurídicos necesarios o aptos para que el juzgador -como conocedor del derecho que es-, se pronuncie al respecto.

Contradicción de tesis 28/95. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo, y el anterior Segundo Tribunal Colegiado (ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo), ambos del Segundo Circuito. 10 de junio de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente. Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de julio en curso, aprobó, con el número 49/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de mil novecientos noventa y seis.

D). El amparo contra leyes.

El Juicio de Amparo, como lo comenta Juventino V. Castro, no es una institución que guarde unidad constitutiva, en él se agrupan diversos procesos que, aunque comparten la misma teleología, tienen características propias que los diferencian entre sí.²³⁶ Estos procesos o fasetas del juicio de amparo que la doctrina se ha encargado de identificar son. el amparo contra leyes, el amparo soberanía, el amparo casación, el amparo garantías y el amparo en materia agraria

Dentro de estos procesos sobresale el amparo contra leyes como la máxima expresión del principio de supremacía constitucional y de la existencia de un estado de Derecho, en

donde todas las autoridades, inclusive las legislativas, están supeditadas a los preceptos de la norma fundamental.

Establecido por vez primera en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857, el amparo contra leyes actualmente encuentra su fundamento constitucional en las fracciones I y VII de los artículos 103 y 107 respectivamente, constituyéndose en el único medio de defensa que tienen los particulares para defenderse de leyes, tratados internacionales, reglamentos, acuerdos y, en general, de cualquier norma general, impersonal y abstracta, que sea contraria a la Constitución y vulnere sus derechos fundamentales.

1.- Reglas que rigen el amparo contra leyes.

Una de las notas distintivas del juicio de amparo, tanto en lo general como particularmente del que se interpone en contra de leyes (que lo diferencia del sistema jurisdiccional norteamericano), radica en el hecho de que nuestro juicio constitucional fue creado como un sistema de control constitucional por vía de acción.

Esto, como lo señala Gudiño Pelayo, "entraña el ejercicio de una acción que provoca la tramitación de un juicio autónomo encaminado a obtener una declaración de inconstitucionalidad de una ley",²³⁷ es decir, se combate directamente a la ley o norma general que el quejoso estima inconstitucional.

²³⁶ Castro, Juventino V.. Hacia el Amparo Evolucionado. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. Pág. 1.

Dicha impugnación o "acción de inconstitucionalidad", de conformidad con lo establecido por las fracciones I y VI del artículo 114 de la Ley de Amparo, se realiza ante un juez de distrito mediante el denominado amparo "indirecto" o "bi-instancial"²³⁸

Es precisamente este carácter contencioso del amparo contra leyes, en donde el procedimiento se convierte en una verdadera disputa entre el particular ofendido y los órganos encargados de emitir la norma general tildada de inconstitucional, el que hace que se riga por reglas especiales que lo diferencian de los demás procedimientos que se agrupan en la figura del amparo.

a). Término para presentar la demanda de garantías.

La primera regla que en forma específica regula el amparo contra leyes, es la relativa al término que tiene el quejoso para presentar su demanda de garantías Sin embargo, antes de tratar este tema es indispensable hacer un somero acercamiento a la clasificación de las leyes que hace nuestra ley de amparo y que en los siguientes apartados trataremos con mayor amplitud.

²³⁷ Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano >>, op. cit p. 104.

²³⁸ Además de la mencionada "acción de inconstitucionalidad", algunos autores dentro de los que se puede mencionar al ministro Góngora Pimentel, señalan la existencia del "recurso de inconstitucionalidad", en el que se combate una ley con base en la aplicación que de ella haya hecho un órgano jurisdiccional al emitir una sentencia o resolución definitiva que ponga fin a un juicio (supuesto en el que la impugnación de la ley se realiza a través del amparo directo ante un Tribunal Colegiado de Circuito).
Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p. 28 a 30.

Esta clasificación hace la distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. En términos de lo señalado en el artículo 114 de la Ley de Amparo, se considera que una ley es autoaplicativa cuando por su sola entrada en vigor causa un perjuicio al quejoso. En cambio, se estará en presencia de una ley heteroaplicativa cuando ésta requiera de un acto posterior de aplicación para causar perjuicio al quejoso.

Desde el punto de vista práctico, la trascendencia que tiene la determinación de si una ley es autoaplicativa o heteroaplicativa, radica en que de ello dependerá el término que tiene el afectado para presentar su demanda de garantías.

En el caso de impugnarse una ley que por su sola entrada en vigor cause perjuicio al quejoso (autoaplicativa), el artículo 22 fracción I de la Ley de Amparo dispone que el quejoso tendrá un término de treinta días para presentar su demanda.

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

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

En caso contrario, de tratarse de una ley que requiera de un acto posterior de aplicación para causar perjuicios al quejoso (heteroaplicativa), el término será el de quince días establecido por el artículo 21 de la Ley de Amparo.

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

Empero, la importancia de esta distinción, comenta Ignacio Burgoa, quedó sin trascendencia debido a que por decreto de 30 de diciembre de 1950 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951), se reformó la Ley de Amparo en el sentido de que se estableció la "no preclusión de la acción constitucional en el caso en que el agraviado por un ordenamiento legal en sí mismo no la hubiere ejercitado dentro del término de treinta días a que se refiere el artículo 22, fracción I".²³⁹

Esta reforma, de la que Burgoa se expresa en términos negativos ya que con ella se contrarió "la teoría del juicio de garantías en aras de una medida práctica",²⁴⁰ como lo relata Góngora Pimentel en realidad ha tenido un efecto positivo por lo siguiente:

Hasta antes de la citada reforma, de conformidad con los artículos 73 fracción XII y 22 fracción I de la Ley de Amparo, la Suprema Corte estableció el criterio de que "cuando una ley lleva en sí misma un principio de ejecución, el término para interponer el amparo, debe contarse a partir de la fecha en que dicha ley entre en vigor, pues si se deja

²³⁹ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ...>>, op. cit. p. 229.

²⁴⁰ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ...>>, op. cit. p. 231.

transcurrir mayor tiempo y se alega que la ley en sí no se ha aplicado, debe reputarse como consentida".²⁴¹ Relata Góngora Pimentel, citando a Héctor Fix-Zamudio, que esto provocó gran incertidumbre en el foro nacional, ya que ante la dificultad de determinar si una ley era autoaplicativa o no, se corría el riesgo de que si se optaba por impugnar la ley a partir de su primer acto de aplicación, el juicio fuese sobreseído por estimar el juez que la misma, era impugnada a partir del momento de su entrada en vigor y que al no haber promovido el amparo dentro del término de treinta días, dicha ley había sido consentida tácitamente.²⁴²

A fin de superar este problema, con la reforma de 1951 se adicionó un segundo párrafo a la fracción XII del artículo 73, de tal forma que no se considerase consentida una ley autoaplicativa contra la que no se promovió el juicio dentro de los treinta días siguientes a su publicación, a menos de que tampoco se haya promovido el juicio dentro de los quince días siguientes a su primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso.

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

"No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya

²⁴¹ Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p. 43.

²⁴² Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p. 44.

reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso."

Finalmente, en 1967 esta fracción fue una vez más reformada para incluir un tercer párrafo que, con el objeto de aligerar la carga que tenía la Suprema Corte, permite a los afectados por una ley inconstitucional optar por presentar el juicio de amparo en contra de la misma, o impugnar el primer acto de aplicación a través de los medios ordinarios de defensa, sin que por ello se estime que el quejoso consintió la ley, dejándole abierta la posibilidad de impugnar la ley a través del juicio de garantías que, en su caso, se presente en contra de la resolución definitiva del medio de defensa legal

"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 "

b). Excepción al principio de definitividad.

Como fue ampliamente expuesto en el apartado "C). Principios que rigen el juicio de amparo" (en el numeral relativo al principio de definitividad), en el caso de que se impugnen leyes que se estimen inconstitucionales, el quejoso no se encuentra obligado a agotar los medios de defensa legal ordinarios, por lo que puede acudir directamente en busca del amparo y protección de la justicia federal.

c). Autoridades responsables que deben ser llamadas a juicio.

Otra regla que en forma específica regula el amparo contra leyes, es la relativa a las autoridades que deben ser llamadas a juicio. En términos de lo señalado por el artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable "la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado", por lo que el quejoso en su demanda de garantías, debe señalar a las autoridades legislativas que, en su caso, aprobaron la ley que se reclama.

Al respecto Góngora Pimentel, haciendo referencia a un criterio sustentado por la Suprema Corte, señala que "necesariamente es autoridad responsable el legislador que la dictó, bien sea que se esté en el caso de promover el amparo contra la simple expedición,

o bien que se trate de algún acto o actos concretos de aplicación. Por tanto, si en un amparo se omite señalar como autoridad responsable a quien dictó la ley reclamada, no puede examinarse la inconstitucionalidad de dicha ley, a espaldas de esta autoridad".²⁴³

De igual forma, en concordancia con el citado artículo 11, la fracción III del artículo 116 de la Ley de Amparo desde su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, establece que se deben señalar como autoridades responsables, a aquéllas a quienes se les encomiende la promulgación de la ley combatida:

"III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes."²⁴⁴

En lo relativo a la materia federal, el responsable de la promulgación y publicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión es el Presidente de la República, por lo que se le deberá de llamar a juicio en calidad de autoridad responsable.

Sin embargo, Góngora Pimentel señala que debido a que la promulgación y publicación de leyes no es una facultad discrecional del Presidente que pueda o no ejercer, sino que se encuentra obligado a ello dentro de un procedimiento que incumbe principalmente al poder legislativo, en el caso de que no se señale al Ejecutivo de la

²⁴³ Góngora Pimentel, Genaro <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo .. >>, op.cit. p. 31.

²⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1988

Unión como autoridad responsable, deberá estimarse vigente la siguiente jurisprudencia (anterior a la reforma de 5 de enero de 1988) que señala que es improcedente el sobreseimiento dictado con este motivo:

"LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ. Aunque el Ejecutivo interviene en el proceso legislativo de la ley, su actividad en este aspecto se halla subordinada a la voluntad del Poder Legislativo que la expide, y esta preponderancia hace que se considere a la ley como un acto legislativo, tanto desde el punto de vista formal como material. En consecuencia, si en la demanda se señala como acto reclamado la expedición de la ley y se llama a juicio como responsable al Congreso, no hay impedimento para examinar la constitucionalidad del ordenamiento combatido, aunque no se haya llamado al Ejecutivo que la promulgó si, además, no se hacen valer conceptos de violación en contra de dicha promulgación por vicios propios, pues habiéndose llamado a juicio a la responsable del acto principal, la eficacia o falta de fundamento de los conceptos de violación, habrán de trascender a los demás actos de formación de la ley.

Jurisprudencia número 114, pp. 210 y 211. Apéndice de 1988. Primera parte."

Por lo que respecta al señalamiento de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo como autoridades responsables por haber refrendado el Decreto de promulgación de la ley impugnada, Góngora Pimentel comenta que aunque esto ha sido una costumbre, en atención a que el refrendo de los Secretarios de Estado no tiene ninguna trascendencia respecto a la promulgación de una ley (como se deriva de la lectura del artículo 92 constitucional), en realidad no hay impedimento alguno para examinar la constitucionalidad de una ley en el caso de que no se hayan señalado como autoridades responsables y llamado a juicio a los secretarios que refrendaron el decreto respectivo ²⁴⁵

²⁴⁵ Góngora Pimental, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p. 42.

En el mismo sentido, la validez de una ley no podrá verse en entredicho por la falta del refrendo de algún secretario cuya materia quede regulada por la ley reclamada, ya que la ley, es un acto propio del poder legislativo, en el que, como expusimos, ni siquiera el Presidente de la República tiene facultad discrecional en cuanto a su promulgación y publicación, por lo que es innecesario el refrendo, el cual es requerido únicamente en actos propios del ejecutivo como lo es la emisión de reglamentos, decretos y acuerdos.

2.- El Amparo contra leyes autoaplicativas.

Como quedó señalado en el apartado anterior, un aspecto primordial en el amparo contra leyes ha sido la clasificación de éstas a fin de determinar la oportunidad en que deben ser combatidas.

En términos generales podemos decir que una ley es autoaplicativa cuando, desde su entrada en vigor, tiene el efecto de causar un perjuicio al quejoso sin necesidad de un acto posterior de ejecución.

La Suprema Corte ha estimado que una ley es autoaplicativa cuando en sí misma encierra un principio de ejecución inmediata, de tal forma que el quejoso que se encuentre en el supuesto de la norma, tenga una obligación de hacer o no hacer, sin necesidad de un acto posterior de cualquier autoridad:

Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXX

Página: 672

LEYES AUTOAPLICATIVAS. Para que sea forzoso interponer amparo contra una ley, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que entró en vigor, es preciso que se reúnan dos condiciones. Que desde la iniciación de la vigencia, el particular se encuentre en situación prevista por la norma, y que no se exija para que aquél esté obligado a hacer o dejar de hacer, ningún ulterior acto de autoridad. Solo llenándose estos requisitos se trata de leyes que, por su sola promulgación, tienen el carácter de inmediatamente obligatorias y a las cuales debe aplicarse el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 5394/55. Pedro Díaz. 5 de diciembre de 1956. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 103-108 Primera Parte

Página: 168

LEYES AUTOAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. Para determinar si una ley es o no autoaplicativa, no hay que atender solamente a si el particular está o no en posibilidad de realizar determinados actos, sino a los términos concretos del mandato legal, pues basta con que se ordene a los particulares de que se trate un hacer o un no hacer, y que no se supedite su ejecución a la conducta que deba llevar a cabo una autoridad para que tenga aquel carácter.

Amparo en revisión 3156/53. Miguel González Rivas. 4 de octubre de 1977. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Volumen 83, página 13. Amparo en revisión 1934/51. Rosaura Villavicencio y coags. (acumulados). 11 de noviembre de 1975. Unanimidad de 15 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas

Volumen 76, página 49. Amparo en revisión 3125/50. Negociación Pulquera, S. de R. L. de C. V. 22 de abril de 1975. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volumen 4, página 43. Amparo en revisión 4672/54. Rosario de Anda Medina. 11 de abril de 1969. Unanimidad de 21 votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 103-108 Primera Parte

Página: 167

LEYES AUTOAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. La ley de Amparo distingue, en su artículo 73, fracción V, entre las leyes que por su sola expedición entrañan violación de garantías y aquellas que para realizar las violaciones requieren, además de la expedición, un acto posterior de autoridad; por tanto, esta distinción no se basa en que al momento de expedirse la norma existen individuos colocados en su hipótesis, sino en la manera como se ejecuta el mandamiento: si para realizar éste debe intervenir la autoridad, la ley no es autoaplicativa ni se le puede combatir en amparo por su sola expedición; si, en cambio, basta el imperativo de la norma para que el particular no pueda dejar de cumplirla, y, por lo mismo, la actividad de los órganos del Estado es meramente pasiva ante la realización del mandato de observancia general, se está frente a disposiciones que por su sola expedición pueden atacarse en el juicio constitucional de garantías, si se les estima anticonstitucionales y se pretende no sufrir su aplicación.

Amparo en revisión 3156/53. Miguel González Rivas. 4 de octubre de 1977.

Unanimidad de 19 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez

Séptima Epoca, Primera Parte:

Volumen 83, página 13. Amparo en revisión 1934/51. Rosaura Villavicencio y coags. (acumulados). 11 de noviembre de 1975. Unanimidad de 15 votos.

Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Volumen 76, página 49. Amparo en revisión 3125/50. Negociación Pulquera, S. de R. L. de C. V. 22 de abril de 1975. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volumen 4, página 43. Amparo en revisión 4672/54. Rosario de Anda Medina. 11 de abril de 1969. Unanimidad de 21 votos. Ponente Enrique Martínez Ulloa

Séptima Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 35 Tercera Parte

Página: 29

LEYES AUTOAPLICATIVAS, CONCEPTO. Las consecuencias de una ley o decreto serán inmediatas cuando por su sola expedición se cause un perjuicio real o de ejecución para los particulares, sin necesidad de actos de autoridad de aplicación, posteriores; o sea, cuando sus preceptos adquieren, por su sola promulgación, el carácter de obligatorios, y para que tengan tal carácter es necesario que, desde el inicio de su vigencia, el particular se encuentre en la situación prevista en la norma, sin exigir ésta para que aquél

se encuentre obligado a hacer o dejar de hacer algo, ningún ulterior acto de autoridad.

Amparo en revisión 3294/71. Cemento Portland Blanco de México, S A 25 de noviembre de 1971. 5 votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

NOTA (1):

En la publicación original esta tesis aparece con la siguiente leyenda: "Véase: Apéndice de jurisprudencia 1917- 1958, tesis 637, pág. 1143".

NOTA (2):

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Octava Parte, Común al Pleno y las Salas, quinta tesis relacionada con la jurisprudencia 22, pág. 44

Como apunta Gudiño Pelayo, recientemente la Suprema Corte ha recurrido al criterio que desarrolla Mariano Azuela para clasificar las leyes, quien para efecto de la procedencia del amparo las divide en leyes de individualización incondicionada y leyes de individualización condicionada:

".. leyes de individualización incondicionada que son aquéllas que, aunque creadoras de situaciones jurídicas abstractas, no requieren de un acto condición para individualizar sus efectos, para concretizarlos en relación con persona determinada"²⁴⁶

En consecuencia, serán este tipo de leyes las que admitan su impugnación en forma directa, dentro de los treinta días siguientes a su entrada en vigor, sin necesidad de esperar un acto posterior de aplicación por una autoridad distinta a la legislativa.

²⁴⁶ Cita de Mariano Azuela tomada de Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano .. >>. op. cit. p 294.

3.- El Amparo contra leyes heteroaplicativas.

Por otra parte, como lo señala Mariano Azuela, serán impugnables con motivo de su primer acto de aplicación, las leyes de individualización condicionada, las que se pueden definir de la siguiente forma:

"las leyes de individualización condicionada son de tal naturaleza que si un acto condición no es realizado, la situación jurídica general que engendran no beneficia ni perjudica directamente a ninguna persona en particular, porque ésta no quedó comprendida dentro de la hipótesis de aplicación de la ley por el sólo hecho de la promulgación de la norma."²⁴⁷

Como se mencionó anteriormente, este criterio es el que actualmente prevalece y es obligatorio, debido a que ha sido adoptado por el Pleno de la Suprema Corte en la siguiente jurisprudencia:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Julio de 1997

Tesis: P /J. 55/97

Página: 5

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya

²⁴⁷ Cita de Mariano Azuela tomada de Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano >>, op. cit p 294.

que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

Amparo en revisión 2104/91. Corporación Videocinematográfica México, S.A. de C.V. 20 de febrero de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria. Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1811/91. Vidriera México, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Amparo en revisión 1628/88. Vidrio Neutro, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Guitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 662/95. Hospital Santa Engracia, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de julio en curso, aprobó, con el número 55/1997, la tesis jurisprudencial que antecede México, Distrito Federal, a siete de julio de mil novecientos noventa y siete.

Consecuentemente, este tipo de leyes sólo es impugnable con motivo de su primer acto de aplicación, puesto que sus disposiciones, no causan perjuicio a persona individualmente determinada.

Un aspecto que es importante señalar, es que el poder judicial ha establecido que, en determinados casos, el primer acto de aplicación de la ley que se combate en juicio de garantías como heteroaplicativa, no necesariamente debe de ser de una autoridad, sino que puede provenir de un particular que actúe como auxiliar de la administración pública e inclusive puede ser un acto del propio quejoso, siempre que éste actúe por mandato de dicha ley y con el fin de evitarse sanciones:

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 Primera Parte

Página. 169

LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. Tratándose de juicios de amparo contra leyes, se dan dos supuestos genéricos de procedencia de la acción: el relativo a las leyes autoaplicativas y el que se refiere a las leyes heteroaplicativas, considerando que respecto a las segundas, la demanda debe presentarse dentro de los quince días siguientes al en que se dé el acto de aplicación o al en que se resuelva el recurso interpuesto en el dicho acto, conforme a lo establecido en los artículos 21 y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo. Sin embargo, la referencia que el artículo 73, fracción VI, de la Ley invocada hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicio al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal; es decir, el acto de aplicación de la ley no debe necesaria y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúe por mandato expreso de la ley. En estos casos, el particular se reputa como auxiliar de la administración pública, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto de

aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede en contra de actos de particulares.

Volúmenes 193-198, pág. 126. Amparo en revisión 8993/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S. A. de C. V. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 205-216, pág. 141. Amparo en revisión 239/84. Triplay y Maderas del Norte, S. A. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 205-216, pág. 141. Amparo en revisión 3524/84. Planta Pasteurizadora Durango, S. A. de C. V. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 205-216, pág. 79. Amparo en revisión 9622/83. Importadora y Exportadora de Mármol, S. A. 23 de septiembre de 1986. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez.

Volúmenes 205-216, pág. 79. Amparo en revisión 7876/83. Armher de México, S. A. 7 de octubre de 1986. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Esta tesis también aparece en Séptima Epoca, Primera Parte, Volúmenes 193-198, pág. 127. Amparo en revisión 5623/84. Carlos Márquez Madrid y coags. 16 de abril de 1985. Mayoría de catorce votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón, bajo el rubro. "LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA, POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 129, pág. 233.

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III Primera Parte

Tesis: V/89

Página: 161

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. INTERPRETACION DEL ARTICULO 73, FRACCION VI, DE LA LEY DE AMPARO. De conformidad con lo previsto por el artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, que distingue entre leyes que por su sola vigencia causan perjuicio al quejoso y aquellas que para que irroguen dicho perjuicio se requiere de un acto posterior de aplicación, relacionado a su vez con los criterios que ha sustentado este Tribunal Pleno en las tesis bajo los rubros: "PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY" Y "LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA EL

CUMPLIMIENTO DEL QUEJOSO POR IMPERATIVO LEGAL PUEDE SERVIR DE BASE PARA EL COMPUTO DEL TERMINO DE IMPUGNACION.", publicadas respectivamente con los números 64 y 26, en las páginas cuatrocientos veintiséis a cuatrocientos veintisiete y novecientos dieciocho, Primera Parte, de los informes de labores correspondientes a los años de mil novecientos ochenta y cinco y mil novecientos ochenta y siete, cabe inferir que por primer acto concreto de aplicación de la ley se entiende no ineludiblemente el que proviene de autoridad, sino que dicho acto específico de ejecución puede provenir ya de un particular que actúa por mandato expreso de la ley y que se reputa como tercero auxiliar de la administración pública, o bien, del propio quejoso, cuando del orden legal establecido aparece que la norma combatida debe ser cumplida imperativamente por dicho quejoso, a efecto de evitarse la imposición de sanciones o medidas coercitivas en su contra.

Amparo en revisión 3912/86. Vidriera Los Reyes, S.A. 23 de febrero de 1989. Mayoría de catorce votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Villagordoa Lozano, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez; los señores ministros: Castañón León, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores y Presidente del Río Rodríguez votaron en contra. Impedido: Rocha Díaz. Ausente: Suárez Torres. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretaria: Martha Moyao Núñez.

Tesis V/1989, aprobada por el Tribunal en Pleno, en sesión privada celebrada el martes veintiocho de marzo de 1989, por unanimidad de diecisiete votos de los señores ministros: Presidente en funciones González Martínez, de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez. Ausentes: Castañón León, López Contreras y Presidente del Río Rodríguez. México, Distrito Federal a cuatro de abril de 1989.

E). Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en relación con el amparo contra leyes.

Una de las principales actividades que realizan los tribunales del poder judicial federal a través del juicio de amparo y, especialmente mediante el amparo contra leyes, es la interpretación de los preceptos constitucionales y de la legislación ordinaria en general.²⁴⁸

Esta función que constituye una de las fuentes de nuestro derecho y que encierra un principio de justicia e igualdad, ya que permite que casos iguales o similares sean resueltos en el mismo sentido, se traduce en la emisión de criterios obligatorios para todos los tribunales (tanto federales como del fuero común) que reciben el nombre de jurisprudencia.

A nivel federal, los únicos tribunales facultados para emitir jurisprudencia obligatoria son la Suprema Corte funcionando en pleno y en salas, los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Electoral al resolver controversias de su competencia exclusiva.

Para que un criterio sustentado por la Suprema Corte sea obligatorio, se requiere que el mismo sea sustentado en cinco ejecutorias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario o que resuelva sobre una contradicción de tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito, con el voto aprobatorio de cuando menos ocho ministros²⁴⁹

²⁴⁸ Actualmente la Suprema Corte también puede realizar esta función interpretativa al resolver una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad.

²⁴⁹ Art. 192 Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los tribunales colegiados de circuito por su parte, pueden emitir jurisprudencia obligatoria para los tribunales unitarios, juzgados de Distrito y tribunales del orden común, siempre y cuando sustenten lo resuelto en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario.²⁵⁰

No obstante la multiplicidad de órganos facultados para emitir jurisprudencia, de conformidad con las reglas de competencia establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sólo el Pleno de la Suprema Corte puede hacer una interpretación respecto de la constitucionalidad de una ley. En efecto, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

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

II Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos.

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

²⁵⁰ *Ibidem*, artículo 193.

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;²⁵¹

En consecuencia, toda la labor interpretativa respecto de la constitucionalidad de una norma general con el carácter de ley o tratado internacional,²⁵² en cuanto a su concordancia con nuestro texto fundamental, se encuentra centralizada en el Pleno de la Suprema Corte.

Gracias a esta labor, la Corte ha emitido jurisprudencia que determina los criterios que los jueces de Distrito están obligados a seguir en relación con las consecuencias y efectos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de algún precepto legislativo.

En este orden de ideas, el primer efecto de la sentencia, es la declaración de inconstitucionalidad de todos los actos que confluieron a la realización de la ley, es decir,

²⁵¹ Artículo 10. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. "Diario Oficial" de la Federación, 26 de mayo de 1995.

²⁵² En términos de lo establecido por el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia de las Salas de la Suprema Corte la resolución de los recursos de revisión interpuestos en

tan inconstitucional es la aprobación de la ley por el legislativo, como la promulgación, publicación y ejecución por parte del ejecutivo. Al respecto la Corte ha señalado lo siguiente:

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: V Primera Parte

Tesis: P. XXXVI/90

Página: 12

AMPARO CONTRA LEYES. SE ENTIENDE CONCEDIDO CONTRA TODOS LOS ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO. El amparo concedido en contra de las disposiciones de una ley, por vicios propios, afecta a todos los actos que concurren a su formación. Por ello, debe considerarse infundado el agravio formulado por la autoridad responsable, para que se niegue la protección constitucional en contra de la promulgación de dicho ordenamiento, aduciendo que sobre dicho acto no se llegó a ninguna conclusión de inconstitucionalidad. La promulgación es necesaria para la validez de la ley, como todos los actos del proceso legislativo, que constituyen un acto complejo, y por ende, no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, sino que la declaración de inconstitucionalidad de las normas afecta a todos ellos.

Amparo en revisión 2095/89. Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Acapulco. 8 de febrero de 1990. Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Guitrón, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ausente: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Carlos Ronzon Sevilla.

Esta Tesis número XXXVI/90, fue aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves diecisiete de mayo en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: Presidente en funciones González Martínez, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Azuela Guitrón, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez. Ausentes. Presidente del Río Rodríguez, de

contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en la audiencia constitucional, cuando en la demanda de amparo se combate un Reglamento

Silva Nava y Fernández Doblado. México, Distrito Federal, a diecisiete de mayo de mil novecientos noventa.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 33, Septiembre de 1990, pág. 68.

Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo I, Parte SCJN

Tesis: 204

Página: 198

LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICION, PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS. La expedición, promulgación y publicación de una ley no puede quedar insubsistente como consecuencia de una ejecutoria de amparo, que debe limitarse a amparar y proteger a los particulares en el caso especial sobre el que verse la queja; pero como dichos actos se traducen en la vigencia de la ley, y ésta a su vez, en su aplicación a casos concretos, tales efectos son imputables no sólo a las autoridades que intervienen en la aplicación misma, sino también a aquellas de quienes emana la ley o que han participado en los actos necesarios para su vigencia; y son susceptibles de reparación, en cada caso concreto. Por tanto, los vicios de inconstitucionalidad de la ley son reclamables no sólo contra el Poder Legislativo que la expidió, sino también contra el Ejecutivo que la promulgó y mandó publicar y contra la Secretaría de Estado que refrendó el acuerdo promulgatorio y realizó la publicación. En estos casos no tiene aplicación la causa de improcedencia establecida por el artículo 73, fracción IX, de la Ley de Amparo.

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 1190/51. García Alvarez José. 30 de abril de 1952.

Unanimidad de cuatro votos.

Tomo CXII, pág. 2479 Lepiaska Arzeni D. y coags. 30 de abril de 1952

Unanimidad de cuatro votos

Tomo CXII, pág. 2480. Zorrilla Berrundia José. 7 de mayo de 1952. Cinco votos.

Tomo CXII, pág. 2480. Herrera Tovar Ernesto. 9 de mayo de 1952. Cinco votos

Tomo CXII, pág. 2480 La Nacional, Cía. de Seguros sobre la Vida, S. A. 18 de junio de 1952 Unanimidad de cuatro votos.

En segundo término cabe señalar que, si el amparo contra la ley fue promovido con motivo de su primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso, la declaración de inconstitucionalidad se hace extensiva al mencionado primer acto de aplicación

La tercera regla que podemos señalar ha sido establecida por la jurisprudencia, se refiere a que si el quejoso obtuvo la protección de la justicia federal en contra de una ley por inconstitucional, y ésta fue combatida con motivo de su primer acto de aplicación, la protección no sólo se circunscribe a ese primer acto de aplicación, sino que el quejoso, a partir de ese momento, queda protegido en contra de cualquier actos futuro que en aplicación de la misma se le pretenda realizar, es decir, dicha ley ya no le podrá ser validamente aplicada.

Por último cabe mencionar que, en concordancia con el principio de relatividad que rige el juicio de amparo, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, únicamente beneficia al quejoso que en el caso concreto haya promovido el juicio, por lo que la ley seguirá vigente para las personas ajenas al mismo

Todas estas consideraciones, que rigen los efectos de las sentencias que otorgan el amparo en contra de una ley por ser ésta inconstitucionalidad, han sido plasmadas en las siguientes jurisprudencias y tesis emitidas por la Suprema Corte:

Octava Epoca
Instancia Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: III Primera Parte
Tesis: VII/89
Página: 139

LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE LO OTORGA, SON LOS DE QUE PROTEGEN AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACION PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II,

constitucional y 76 de la Ley de Amparo, conforme al cual "las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare", debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado en el juicio de amparo son los de proteger al quejoso no sólo contra el acto de aplicación de la misma que también se haya reclamado, si esta fue impugnada como heteroaplicativa, sino también que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la misma ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada la declaración de inconstitucionalidad que, en su caso, proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger

exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.

Amparo en revisión 4823/87. Hako Mexicana, S. A. 28 de febrero de 1989. Mayoría de catorce votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Villagordoa Lozano, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez; los señores ministros: Castañón León, González Martínez, Moreno Flores, Suárez Torres y presidente del Río Rodríguez votaron en contra. Impedido: Rocha Díaz. Ausente: Gutiérrez de Velasco. Ponente. Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 3724/85. Vidriera Los Reyes, S. A. 28 de febrero de 1989. Mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Villagordoa Lozano, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero; los señores ministros: Castañón León, González Martínez, Moreno Flores, Suárez Torres, Schmill Ordóñez, y presidente del Río Rodríguez votaron en contra. Ausente: Gutiérrez de Velasco. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario. Raúl Melgoza Figueroa.

Amparo en revisión 3912/86. Vidriera Los Reyes, S. A. 23 de febrero de 1989. Mayoría de catorce votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Villagordoa Lozano, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez; los señores Ministros: Castañón León, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores y presidente del Río Rodríguez votaron en contra. Impedido: Rocha Díaz. Ausente: Suárez Torres. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretaria: Martha Moyao Núñez.

Tesis VII/89 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes veintiocho de marzo de mil novecientos ochenta y nueve. Unanimidad de diecisiete votos de los señores Ministros: presidente en funciones González Martínez, de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torre, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez. Ausentes: Castañón León, López Contreras, y Presidente del Río Rodríguez. México, Distrito Federal a ocho de mayo de 1989.

Nota: En el Informe de 1989, esta tesis aparece bajo el rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA."

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo I, Parte SCJN

Tesis: 201

Página: 195

LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN. La decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que se tome en una sentencia de amparo que ha causado ejecutoria, constituye cosa juzgada. Consecuentemente, si se concedió el amparo, el efecto inmediato será nulificar la validez jurídica de la ley reclamada en relación con el quejoso y si el juicio se promovió con motivo del primer acto de aplicación, éste también será contrario al orden constitucional; dentro del mismo supuesto de concesión del amparo, ninguna autoridad puede volverle a aplicar válidamente la norma jurídica que ya se juzgó, dado que la situación jurídica del quejoso se rige por la sentencia protectora. En cambio, cuando el fallo es desfavorable respecto de la ley, las autoridades pueden aplicársela válidamente; por ello, una vez que el juicio de garantías se ha promovido contra la ley y se obtiene pronunciamiento de fondo, sea que se conceda o se niegue la protección solicitada en sentencia ejecutoria, la decisión sobre su congruencia o incongruencia con el orden constitucional se ha convertido en cosa juzgada.

Octava Epoca:

Amparo en revisión 3912/86. Vidriería Los Reyes, S. A. 23 de febrero de 1989. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 4823/89. Hako Mexicana, S. A. 28 de febrero de 1989. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 2963/87. Daniel Vela, S. A. 18 de abril de 1989. Mayoría de dieciséis votos

Amparo en revisión 2133/89. Acesco Instalaciones, S. A. 8 de junio de 1989. Unanimidad de diecinueve votos.

Amparo en revisión 7841/83 The Seven Up Company. 20 de junio de 1989. Por mayoría de quince votos se resolvió sobreseer en relación con los artículos 127, 128, 129 y décimo segundo transitorio de la Ley de Invenciones y Marcas. Por mayoría de once votos se resolvió conceder el amparo respecto del acto de aplicación.

NOTA:

Tesis P./J 31 (número oficial 5/89), Gaceta número 16-18, pág. 47; Semanario Judicial de la Federación, tomo III, Primera Parte, pág. 228.

CAPÍTULO IV

EL INTERÉS JURÍDICO COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS.

I. El concepto de autoridad.

A). Evolución histórica.

El ministro Góngora en su obra introductoria al juicio de amparo señala la existencia de diversos conceptos que el legislador, voluntariamente, ha dejado sin definición, con la finalidad de que sea el juez, el encargado de fijar su contenido y extensión, con lo que los mismos pueden irse adecuando a los constantes cambios que ocurren en la sociedad ²⁵³

En nuestro juicio constitucional uno de estos conceptos, que el legislador dio por supuesto y que han hecho surgir más preguntas que respuestas, ha sido el de "autoridad"

Desde un punto de vista pragmático, la definición de lo que debemos entender como "autoridad" para efectos del juicio de amparo tiene una importancia trascendental puesto que, de conformidad con el artículo 103 de nuestra carta constitucional, el juicio de

²⁵³ Góngora Pimental. Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo .. >>. op cit. p. 19.

amparo sólo procede contra "actos de autoridad", por lo que, como acertadamente señala el ministro Gudiño Pelayo, de la determinación de su alcance dependerá la amplitud protectora del juicio en su conjunto

Después de promulgada la Constitución de diecisiete, la primera oportunidad que tuvo la Suprema Corte para fijar los límites del término autoridad fue en 1919, con motivo del juicio de amparo promovido por Marcolfo F. Torres, quien solicitó la protección de la justicia federal en contra de actos del mayor Canuto Ortega consistentes en que, dicho militar, pretendió trasladar al quejoso en contra de su voluntad fuera de la población de Sahuaripa, privándolo de su libertad personal y violando con ello lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.²⁵⁴

Al resolver este caso, la Suprema Corte sentó el primer precedente de la que posteriormente llegaría a ser considerada como jurisprudencia obligatoria y que, hasta hace poco fue el criterio a seguir por los tribunales. Esta tesis fue en el sentido de considerar como autoridades para efectos del juicio de amparo a aquellas personas que, independientemente de las circunstancias, tuvieran a su disposición el uso de la "fuerza pública":

"...al decir la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna, que por autoridades deba entenderse, para los efectos del amparo, única y exclusivamente aquellas que estén establecidas

con arreglo a las leyes, y que, en el caso de que se trata hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar actos que se reputan violatorios de garantías individuales. Lejos de eso, enseñan el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos de Derecho Constitucional, que el término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; y agregan esos tratadistas que bajo ese concepto, debe entenderse que el amparo procede, no solamente contra autoridades legítimamente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les correspondan."²⁵⁵

Estas consideraciones fueron tomadas por la Suprema Corte para integrar el siguiente criterio jurisprudencial:

Quinta Epoca

Instancia: Cuarta Sala

Fuente Apéndice de 1995

Tomo. Tomo VI, Parte HO

Tesis: 1103

Página: 763

AUTORIDADES. QUIENES LO SON. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por

²⁵⁴ Góngora Pimental, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p. 2.

²⁵⁵ Góngora Pimental, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p. 3.

lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Quinta Epoca:

Tomo IV, pág. 1067. Amparo en revisión. Torres Marcolfo F 10 de mayo de 1919. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 466/30. Rodríguez Calixto A. 25 de julio de 1930. Cinco votos.

Tomo XXXIII, pág. 2942. Amparo en revisión 271/30. Díaz Barriga Miguel 10 de diciembre de 1931.

Amparo en revisión 4914/40. Sandi Mauricio. 30 de agosto de 1940. Cinco votos.

Amparo en revisión 2297/40. Moral Portilla Jorge del. 6 de noviembre de 1941. Unanimidad de cuatro votos.

NOTA: En el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, la tesis se publicó con el rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO".

En atención a los distintos elementos que conforman la citada jurisprudencia, y a fin de realizar una revisión completa de los mismos, seguiremos el siguiente compendio que Góngora Pimentel hace de dicho criterio.

"1. El juicio de amparo no solamente procede por leyes o actos de autoridades que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones.

"2 El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a) a todas las personas que disponen de la fuerza pública; b) la disposición de la fuerza pública puede ser por circunstancias legales o de hecho; c) estas personas están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

"3 El amparo procede, no solamente contra autoridades legalmente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden"²⁵⁶

De esta recapitulación, se puede apreciar que la jurisprudencia tiene dos vertientes significativas: la consideración de que el juicio de amparo procede en contra de autoridades de *facto* o de hecho y la determinación de que es autoridad aquélla que dispone de la fuerza pública.

En cuanto a la determinación de que el amparo es procedente en contra de actos de una autoridad de *facto*, es importante señalar que el poder judicial ha establecido que sólo podrán tener dicho carácter, órganos del Estado como consecuencia de alguna de las siguientes razones identificadas por Gudiño Pelayo:

1 - Por la ilegitimidad en la investidura del funcionario o titular del órgano del Estado. También llamada "incompetencia de origen", en este supuesto "el carácter de 'autoridad de hecho' deriva de vicios en la elección o designación del funcionario" (desarrollada principalmente durante el siglo pasado, a la llegada de Vallarta a la Suprema Corte esta hipótesis fue desestimada como motivo de inconstitucionalidad del acto reclamado sin que en la actualidad exista un criterio que la confirme o deseche)²⁵⁷

²⁵⁶ Góngora Pimental, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p 3

²⁵⁷ Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano ...>>, op cit. p. 237 y 239 a 251.

2 - Debido a que el órgano estatal no se encuentra establecido en la legislación, es decir, no se encuentra "previsto en una ley en la que se determine, además, el cúmulo de facultades que constituyen su competencia".²⁵⁸

3 - Por que el órgano estatal sea totalmente incompetente para dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto o ley que se le reclama.²⁵⁹

Algunas de estas hipótesis que determinan cuando una autoridad lo es de *facto*, han quedado asentadas en diversos criterios jurisprudenciales que el poder judicial en su oportunidad ha emitido y de los cuales a continuación citamos algunos:

Novena Epoca

Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Junio de 1996

Tesis: I.4o.A. J/5

Página: 591

DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL ES AUTORIDAD DE FACTO. La autoridad indicada carece de existencia legal, toda vez que en el sistema constitucional la creación de autoridades es facultad exclusiva del Congreso de la Unión mediante el proceso legislativo o del presidente de la República a través de su facultad reglamentaria, circunstancia que no acontece con la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal ya que en esta tesitura es inadmisibles que por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal en el que se otorgan facultades a dicha Dirección, deba entenderse como creada ya que ni en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ni en su reglamento se encuentra contemplada por lo que la autoridad mencionada lo es de *facto*
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

²⁵⁸ Gudiño Pelayo, José de Jesús <<Introducción al Amparo Mexicano ...>>, op. cit. p. 237.

²⁵⁹ Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano ...>>, op. cit. p. 238

Revisión fiscal 1814/95. Director General de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal (Edmundo Hernández Pérez). 20 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

Revisión fiscal 1804/95. Director General de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal (Guillermo Herrera Romero y otro). 31 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra

Revisión fiscal 2134/95. Director General de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal (Rodimiro Ruiz Rodríguez). 31 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario. Emilio Hassey Domínguez.

Revisión fiscal 2924/95. Director General de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal (José Manuel Miguel Castellanos). 31 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Raúl García Ramos.

Revisión fiscal 224/96. Director General de Servicios Legales del Distrito Federal (Gustavo Tovar Zavala y otro). 10 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Luis Enrique Ramos Bustillos.

Séptima Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 139-144 Tercera Parte

Página: 40

AUTORIDADES DE DERECHO Y AUTORIDADES DE HECHO. CONTRA AMBAS PROCEDE EL AMPARO. El artículo 1o. de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es el medio de defensa que tienen los particulares contra cualquier acto que vulnere sus garantías individuales, ya sea que los actos provengan de una autoridad de derecho o de hecho, puesto que ejercitando dicha acción es como puede lograrse la reparación a la violación de la garantía de legalidad consistente en que una autoridad actúe sin tener facultades para ello, es decir, como autoridad de hecho. Por lo que cuando un órgano gubernamental ordena el cumplimiento de determinados actos a otras autoridades, está actuando como autoridad para los efectos del juicio de amparo, independientemente de las facultades que la ley le asigne.

Amparo en revisión 1664/79. Anastasio Verdugo y otros. (acumulados). 28 de agosto de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

NOTA.

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Octava Parte, Común al Pleno y las Salas, primera tesis relacionada con la jurisprudencia 75, pág. 122

La corriente jurisprudencial comentada, que considera que son "autoridades" aquellas personas que disponen de la "fuerza pública" por circunstancias de hecho o de derecho, ha sido objeto de diversas críticas, tanto desde el punto de vista formal como material, lo que no ha impedido que el poder judicial federal continuamente lo haya seguido sosteniendo en diversas tesis y jurisprudencias.

Octava Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 79, Julio de 1994

Tesis: 2a./J. 8/94

Página: 18

INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA "IGNACIO CHAVEZ". NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Conforme a la Ley del Instituto Nacional de Cardiología "Ignacio Chávez", publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, dicho Instituto es un organismo descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto, esencialmente, la prestación de servicios de salud en el área de los padecimientos cardiovasculares, el estudio y la enseñanza de la especialidad cardiovascular, la actuación como órgano de consulta de las dependencias y entidades de la administración pública federal en su área de especialización, y el asesoramiento a instituciones sociales y privadas en la materia. Ahora bien, en el articulado de su ley, no se establece que el Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez, para la realización de su objeto, cuente con facultades decisorias que impliquen la afectación de la esfera jurídica de los particulares y tampoco que tenga facultades para **disponer de la fuerza pública**, por lo que, en términos de los artículos 103, fracción I, constitucional y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, no tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo.

Contradicción de tesis 36/93 Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 16 de mayo de 1994. Cinco votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: César Thomé González

Tesis de Jurisprudencia 8/94. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de junio de mil novecientos noventa y cuatro, por unanimidad de cinco votos de los señores ministros. Presidente Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León.

Séptima Epoca

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 29 Sexta Parte

Página: 25

ESCUELAS OFICIALES, DIRECTORES DE LAS, NO SON AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. El director de una escuela oficial ni de hecho ni legalmente se encuentra en posibilidad de ejercer actos públicos, **ni de imponerlos por la fuerza pública**, por lo que no tiene el carácter de autoridad y el amparo dirigido en su contra es improcedente.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión administrativa 412/71 Eleuterio Tovar Muñoz. 14 de mayo de 1971. Ponente Manuel Castro Reyes.

Séptima Epoca

Instancia Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 151-156 Tercera Parte

Página: 44

AGRARIO. AUTORIDADES INTERNAS DE LAS COMUNIDADES. NO TIENEN CARACTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. Jurídicamente es incorrecto tener en un juicio de amparo como autoridades ejecutoras de los actos reclamados a la asamblea general de comuneros y a los integrantes del comisariado de bienes comunales de un poblado, cuando, en realidad, esas autoridades internas de la comunidad no tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, porque si bien es cierto que en las fracciones I y II del artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria se incluye a las asambleas generales y a los comisariados entre las autoridades de los núcleos de población ejidales o comunales que poseen tierras, también lo es que de las atribuciones que los artículos 47 y 48 de la misma ley señalan a dichas autoridades internas se desprende que no tienen el carácter de autoridades que puedan **disponer de la fuerza pública**, sino que son órganos de dirección de los ejidos o comunidades correspondientes.

Amparo en revisión 361/81. Alejandro Velázquez Salas. 4 de septiembre de 1981. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

NOTA (1):

En la publicación original esta tesis aparece con la siguiente leyenda: "Véase: Apéndice 1917-1975, Tercera Parte, tesis 18, pág. 41".

NOTA (2):

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, segunda tesis relacionada con la jurisprudencia 24, pág. 54, bajo el rubro: "AUTORIDADES INTERNAS DE LAS COMUNIDADES. NO TIENEN CARACTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO"

Formalmente se le ha criticado a esta jurisprudencia por que, de las cinco ejecutorias que la integran, únicamente el primer precedente (Torres Marcolfo, F.), establece el concepto de "autoridad" bajo el criterio de la "disponibilidad de la fuerza pública".

En efecto, las ejecutorias que, aunadas a la de Torres Marcolfo, se han citado como integrantes de la jurisprudencia, establecen otros criterios para definir el concepto de autoridad e inclusive, una de ellas, no hace referencia al mismo (la segunda y tercera ejecutoria señalan que para ser considerado como autoridad, se debe de estar investido por la ley de facultades para dudar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio, así como para hacer cumplir esas mismas determinaciones; la cuarta ejecutoria no hace referencia al concepto de autoridad y; la quinta ejecutoria, dice que es un atributo esencial del carácter de autoridad, el imperio para hacer cumplir sus resoluciones).²⁶⁰

En consecuencia, al no haberse cumplido el requisito de constar con cinco precedentes, el citado criterio no debió de ser considerado como jurisprudencia obligatoria, aunque, como lo señala Gudiño Pelayo, equivocadamente se haya publicado como tal.²⁶¹

En cuanto al contenido del criterio jurisprudencial (punto de vista material), una deficiencia que se le puede atribuir es que, para definir el concepto "autoridad",

²⁶⁰ Gudiño Pelayo, José de Jesús <<Introducción al Amparo Mexicano >>, op. cit. p. 253.

²⁶¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano . >>, op. cit. p. 254.

únicamente toma en cuenta aquellos actos que tienen una ejecución material. Es decir, de seguirse al pie de la letra, quedarían fuera de la protección constitucional actos que no necesitan de una ejecución material y que son violatorios de garantías individuales en perjuicio de una persona determinada como lo pueden ser los actos negativos (por ejemplo, la violación al derecho de petición).

A decir de Gudiño Pelayo, el origen de esta deficiencia radica en que, con dicho criterio, la Suprema Corte interpretó un precepto legal vigente en 1919, época en la que se sostenía la idea de que, el juicio de amparo, sólo era procedente en contra de actos que tuvieran una ejecución material.

Dicho precepto, contenido en el artículo 671 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 el cual fue reproducido en el artículo 12 de la Ley de Amparo de 1919, establecía que.

"Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado."

En ese orden de ideas, señala Gudiño Pelayo, "resulta un acierto indiscutible definir a la autoridad para efectos del amparo con base en el criterio de disponibilidad de fuerza pública, porque este era el medio idóneo y necesario para la ejecución que se reclamaba; por lo tanto, si no había posibilidad de disponer de la fuerza pública, no era posible

imponer coactivamente la determinación de la autoridad para efectos del amparo, porque se consideraba como autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".²⁶²

Consecuentemente, mantener en la actualidad el criterio de la "fuerza pública" para definir el concepto de "autoridad" resulta anacrónico, puesto que se funda en una disposición y en una concepción del juicio de amparo propios de principio de siglo, los cuales fueron superados con la promulgación de la Ley de Amparo de 1936, a partir de la cual, el juicio de garantías es procedente en contra de actos que no requieren de una ejecución material. Inclusive, desde una perspectiva formal, dicho criterio debió de perder vigencia al desaparecer la disposición legislativa que le dió origen.

Además el propio poder judicial, a lo largo del tiempo, ha dado cuenta de la existencia de diversas entidades estatales que no tienen a su disposición o medios para ejecutar ellas mismas sus resoluciones y que, aún así, son consideradas autoridades para efectos del juicio de amparo. Este ha sido el caso del Congreso de la Unión y, en su momento, del Tribunal Fiscal de la Federación,²⁶³ lo que termina por demostrar la crisis del concepto de autoridad bajo el criterio de la fuerza pública.

Un criterio que ha suscitado controversia es la interpretación rígida del poder judicial que consideraba que el amparo sólo era procedente en contra de actos de dependencias que formaran parte del Estado en forma directa. Tal exégesis dejaba fuera del control

²⁶² Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano . >>, op. cit. p. 255.

²⁶³ Góngora Pimental, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit. p. 16.

constitucional a un gran sector de entidades públicas que se encuentran en una situación de poder frente a las personas, como lo son los organismos descentralizados, las empresas de gobierno, los fideicomisos estatales o los tribunales de los pueblos indígenas²⁶⁴

Las primeras entidades paraestatales cuyos actos fueron considerados como de autoridad son los organismos descentralizados. Desde su aparición a mediados del presente siglo, el poder judicial había sostenido la opinión de que dichos organismos no forman parte del Estado por contar con personalidad jurídica y un patrimonio propios, por lo que sus actos no podían ser considerados como de autoridad. Este criterio se puede apreciar en precedentes, como el citado por Góngora Pimentel:

"TRANSPORTES ELÉCTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL, SERVICIOS DE. NO ES AUTORIDAD. Siendo el servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal una institución descentralizada, con personalidad jurídica propia, distinta de la del Departamento del Distrito Federal, los actos de su mandatario no pueden ser considerados como de autoridad, por no poderse identificar con los del Estado.

Revisión Fiscal 123/67 Central de Fianzas, S.A., 3 de julio de 1967. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Semanario Judicial de la Federación, sexta época, vol CXXI, p. 50."²⁶⁵

La siguiente tesis combina dicho criterio, con el de la disposición de la fuerza pública (o imperio para hacer cumplir sus determinaciones), para considerar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no es autoridad para efectos del juicio de amparo:

²⁶⁴ Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op.cit p. 4.

²⁶⁵ Cita tomada de Góngora Pimentel, Genaro <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo . .>>, op.cit p 8.

Octava Epoca

Instancia TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: V Segunda Parte-2

Página: 592

ISSSTE. SUBDELEGADO Y JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PENSIONES NO SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL AMPARO. Es inexacto que el subdelegado y jefe del Departamento de Pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señalados como responsables forman parte de los órganos del Estado y que, por tal motivo, tienen el carácter de autoridad dentro del juicio de amparo en atención a que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado determina que la administración de los seguros, prestaciones y servicios que el legislador establece en dicho ordenamiento legal en favor de los trabajadores corresponde al organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **con personalidad jurídica, patrimonio propio y actividades autónomas de suerte que se trata de una persona moral distinta del Estado, y por ello, sus órganos componentes en quienes radica la facultad directiva de su actuación, no son órganos del Estado.** En otro aspecto, los diversos artículos de la ley que nos ocupa permiten concluir que el **organismo público descentralizado en cuestión carece de imperio para hacer cumplir sus determinaciones**, por lo que, en términos del artículo 1o. fracción I, de la Ley de Amparo, no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de garantías.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO

Improcedencia 2/89. Eduardo Thomás de León. 19 de septiembre de 1989

Unanimidad de votos. Ponente: Marcos Arturo Nazar Sevilla Secretario Manuel Francisco Antonio Pariente Gavito.

Igualmente, la siguiente tesis citada por Góngora Pimentel hace referencia a ambos

criterios:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales, pues su

naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de los atributos de ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, no puede ser demandada a través del juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violen garantías individuales, como lo establece el artículo 1, fracción I, de la ley de la materia.

Amparo en revisión 16/78. Héctor Valdivia Ochoa, 15 de mayo de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Tribunal Colegiado del Quinto Circuito Informe de 1978, p. 329.²⁶⁶

La única excepción a esta regla que, hasta hace poco había sido generalmente aceptada por los tribunales federales (respecto de algún organismo descentralizado que tuviera el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo), es el caso de los denominados organismos fiscales autónomos, cuyo primer antecedente es el del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Cuando en un principio dicho Instituto, el cual desde su creación tuvo personalidad jurídica y patrimonio propio, fue demandado a través del juicio de garantías, la Suprema Corte de Justicia estableció el criterio de que el mismo no tenía el carácter de autoridad para efectos del amparo ni, por consiguiente, las aportaciones el de actos de autoridad, por lo que dichos juicios eran improcedentes, teniendo el Instituto que acudir a la jurisdicción civil para cobrar los créditos a su favor.

Quinta Epoca

Instancia. Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXXVII

Página: 732

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, NO TIENE CARACTER DE AUTORIDAD. El Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad, por lo que su determinación fijando a cargo de

²⁶⁶ Cita tomada de Góngora Pimental, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ...>>, op cit p. 8.

la parte quejosa, aportes mayores que los que señalan los artículos 63 y 96 de la Ley del Seguro Social, no puede ser materia del juicio de garantías, el cual debe sobreseerse, pues su naturaleza es análoga a la de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, a la de la Universidad Nacional Autónoma de México y a la de todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados. Por tanto, aquella determinación que se reclama, no es un acto de autoridad, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social debe acudir a los tribunales civiles para reclamar en juicio el pago de las aportaciones con apoyo de un título ejecutivo.

Amparo en revisión en materia de trabajo 8344/44 Artículos Mundet para Embotelladores, S A 25 de enero de 1946 Unanimidad de cinco votos.
Relator: Luis G. Corona.

Esta situación, comenta Góngora Pimentel, le provocó al Instituto dificultades, puesto que al ser de reciente creación, necesitaba el pago oportuno de los "aportes" para poder prestar los servicios encomendados. A fin de superar este problema, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, se reformó la Ley del Seguro Social con el objeto de dar el carácter de créditos fiscales a las aportaciones del Instituto, convirtiéndolo en un organismo fiscal autónomo.²⁶⁷

Este cambio en la Ley del Seguro Social, produjo también que la Corte modificara el criterio antes establecido y sentará la siguiente jurisprudencia, en la que establece que el Instituto Mexicano del Seguro Social es autoridad cuando actúa como organismo fiscal autónomo.

Quinta Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte SCJN
Tesis: 557

²⁶⁷ Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo .>>, op cit. p. 9.

Página. 403

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD
A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga.

Quinta Epoca.

Amparo en revisión 7473/45. "Hilos Torcidos", S. A. 24 de marzo de 1947
Cinco votos.

Amparo en revisión 2411/45. Lizana Antonio R. 24 de marzo de 1947. Cinco votos.

Amparo en revisión 876/46. Tintex, S. de R. L. 27 de junio de 1947. Cinco votos.

Amparo en revisión 2889/46. Santiago Uribe Daniel de. 4 de marzo de 1948
Mayoría de cuatro votos.

Amparo en revisión 336/46. Ardines A. Francisco. 5 de marzo de 1948. Cinco votos

Siguiendo esta corriente, otros organismos descentralizados que cuentan con la facultad económico coactiva (como el Instituto para el Fomento Nacional de la Vivienda de los Trabajadores), han sido considerados como autoridades pero sólo en dicho supuesto.

En resumen, los tribunales han determinado que los organismos descentralizados, a excepción de los casos en que actúan como organismos fiscales autónomos (en ejercicio de su facultad de determinar y ordenar la ejecución de un crédito fiscal), en sus relaciones con la población civil actúan como particulares, es decir, en su carácter de persona de derecho privado (independientemente de que también puedan actuar dentro del ámbito del derecho público), siendo en este caso improcedente el juicio de amparo en contra de sus actos.

Séptima Epoca

Instancia. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo. 217-228 Sexta Parte

Página: 598

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. CUANDO NO ES AUTORIDAD. El Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo cuando se le presenta una solicitud de pensión de viudez y orfandad, porque entonces actúa como un organismo público descentralizado o sea con la calidad jurídica de una entidad de Derecho Civil y no como organismo fiscal autónomo, en cuyo caso sí es autoridad, en términos de lo previsto por el artículo 268 de la Ley del Seguro Social y de la tesis número 315, visible en la página 531 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, editado en 1985, Octava Parte, titulada: "SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD".

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 438/87. Guadalupe Marcial Ramírez. 23 de abril de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón.

B). Concepto actual en la jurisprudencia.

Actualmente los criterios clásicos sobre la determinación de quiénes son autoridades para los efectos del juicio de amparo (expuestos en el apartado anterior), los cuales fueron sustentados a lo largo del presente siglo, están siendo objeto de una revisión por el propio poder judicial, principalmente por parte de la Suprema Corte.

También han hecho aportaciones importantes los Tribunales Colegiados de Circuito; quiénes durante las últimas décadas, habían acotado la rigidez de los criterios seguidos tradicionalmente, al establecer precedentes en los que se admite la procedencia del juicio de amparo en contra de diversos organismos paraestatales:

Séptima Epoca

Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 145-150 Sexta Parte

Página: 366

AUTORIDADES QUIENES LO SON. Este Tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Epoca:

Volumen 79, Sexta Parte, pág. 21 Amparo directo 201/75. Laboratorios Fustery, S. A. 15 de julio de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volúmenes 145-150, Sexta Parte, pág. 58. Amparo en revisión 870/80. Helber de México, S. A. 11 de marzo de 1981 Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 145-150, Sexta Parte, pág. 58. Amparo en revisión 811/80. Sandoz de México, S. A. de C. V. 11 de marzo de 1981 Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 145-150, Sexta Parte, pág. 58. Amparo en revisión 84/80 Laboratorios Cryopharme, S. A. 18 de marzo de 1981 Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 145-150, Sexta Parte, pág. 315. Amparo en revisión 191/80. E. R. Squibb & Sons de México, S. A. de C. V. 9 de abril de 1980. Unanimidad de votos La publicación no menciona ponente.

Séptima Epoca

Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 86 Sexta Parte

Página: 41

FIDEICOMISOS. CASOS EN QUE LA FIDUCIARIA TIENE OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Si las autoridades responsables han ejecutado o realizado en cualquier forma actos tendientes a desposeer a particulares, o a afectarlos de cualquier manera en sus derechos; y si esos actos se están ejecutando o se pretenden ejecutar por medio de un fideicomiso, es claro que la fiduciaria y sus representantes si están obligados a proporcionar en el juicio de amparo los documentos e informes que correspondería aportar a las autoridades responsables (artículo

152 de la Ley de Amparo), si hubiesen actuado directamente, en vez de actuar como fideicomitentes o como fideicomisarias, ya que de lo contrario dichas autoridades podrían eludir sus obligaciones constitucionales y legales mediante el expediente de constituir fideicomisos para afectar a los gobernados, en los que los fiduciarios contarán de facto con todo el apoyo de los recursos y la fuerza pública de las autoridades, lo que resulta claramente violatorio de las garantías de audiencia y de seguridad legal, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, las que obligan a las autoridades y, por ende, a sus fiduciarios, en estos casos en que el fideicomiso tiende a realizar funciones públicas que, en principio, corresponde a las autoridades ejecutar en forma directa. Pues los gobernados tienen derecho cabal y pleno a que las autoridades y sus fiduciarios proporcionen en el juicio de amparo todos los elementos e informes que de actuar directamente deberían proporcionar las autoridades, para que al ser afectados no queden indefensos y el Juez constitucional esté en aptitud de juzgar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados. Y aún puede pensarse, en estos casos, que la fiduciaria es una autoridad de facto, para los efectos del amparo, cuando la institución fiduciaria está sujeta al control gubernamental y, por ende, lo están también sus administradores, y cuando de hecho dispone del poder y de la fuerza públicos para imponer sus decisiones unilaterales a los particulares afectados, sin que de hecho tenga que acudir para ello a los tribunales previamente establecidos. De lo contrario, el particular resultaría afectado por un acto unilateralmente realizado con apoyo de la fuerza pública, sin mandamiento escrito, motivado y fundado de autoridad competente y sin haber sido vencido en juicio, y aparentemente sin poder acudir al amparo contra la autoridad fideicomitente, porque ella no realizó el acto, ni contra la fiduciaria, porque ella no es autoridad de jure, lo cual equivaldría a derogar las garantías constitucionales mediante la constitución de fideicomisos y mediante el ejercicio del poder público al través de autoridades de facto. Por lo demás, en principio las autoridades de facto han sido reconocidas como tales, para los efectos del amparo, como puede verse en la tesis de jurisprudencia que aparece con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965 (tesis 53, página 98, Octava Parte, Apéndice 1917-1975)

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO**

Queja 107/75. Arq Leonides Guadarrama Jiménez, Director de "Fideurbe" (Ciro Téllez Brito y otros).3 de febrero de 1976. Unanimidad de votos.
Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Octava Epoca

Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV-October

Tesis: IX. 1o 26 A

Página: 288

COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO Siendo la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, un ente de la administración pública descentralizada, queda incluida dentro de la categoría de autoridad, a que alude el artículo 103, fracción I de la Constitución General de la República, al haberse superado por los Tribunales de amparo, la concepción sencilla del concepto de autoridad para los efectos del juicio de garantías; por lo tanto, es de estimar que la citada Comisión actúa como autoridad cuando, como en el caso, escritura a otra persona, en perjuicio de quien demuestra estar en posesión del inmueble. Sostener lo contrario, propiciaría que las decisiones unilaterales de la mencionada Comisión, aun en el caso de afectación a los intereses jurídicos de los particulares, no pudieran ser impugnadas en la vía constitucional, con el consiguiente perjuicio de los titulares de tales derechos, dando lugar a que por medio del citado organismo público descentralizado, se ejecutaran actos de gobierno realizados por conducto de la mencionada autoridad administrativa, sin fundamento legal y la consecuente violación de garantías individuales, lo que resultaría inadmisibles, por transgredir los principios de legalidad y seguridad jurídica.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.
 Improcedencia 69/94. Humberto de León Ortiz. 11 de agosto de 1994.
 Unanimidad de votos Ponente: Carlos Chowell Zepeda. Secretario. Gerardo Abud Mendoza

Según ya se dijo, doctrinalmente se ha sostenido que el acto autoritario posee tres características. la unilateralidad, el carácter imperativo y la coercibilidad. La tesis siguiente plantea, incluso, el abandono de la última característica -la coercibilidad- en la concepción del acto de autoridad:

Séptima Epoca

Instancia: Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa del Primer Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 217-228 Sexta Parte

Página: 423

ORGANISMO DESCENTRALIZADO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO RESUELVE CONTROVERSIA ADMINISTRATIVA ENTRE PARTICULARES Las tesis relativas a la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza pública, para poder determinar si se está o no en presencia de una autoridad, no resultan aplicables cuando se trata de un ente de la administración pública

descentralizada que puede también incurrir en actos de autoridad, ya sea de facto o de derecho, cuando sus decisiones constituyen una resolución que pone fin a una controversia administrativa entre particulares, misma resolución que puede hacerse exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, bien sea que la autoridad atraiga el concurso de otras autoridades para hacer respetar su resolución, o bien que el particular favorecido por esa resolución acuda ante otras autoridades que dispongan de fuerza pública, para hacerla respetar como obligatoria, de manera que no resulta estrictamente indispensable que la autoridad señalada como responsable disponga directamente de la fuerza pública, como puede verse en todos los casos en los cuales nuestras leyes administrativas establecen un procedimiento contencioso en el cual se ventilan derechos de particulares. Una concepción simplista del concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, que se vincule al imperio, ya ha sido superada por los Tribunales de Amparo quienes han sentado diversos criterios, considerando en casos específicos, a algunos organismos descentralizados como autoridades para los efectos del juicio de amparo. Como el concepto de autoridad abarca tanto las de derecho como las de facto y como además los particulares carecen de facultades para determinar, por sí ante sí, cómo debe resolverse un conflicto de posesión de terrenos, se impone concluir que en este caso la autoridad recurrente sí queda incluida dentro de la categoría requerida por el artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1551/86. Jorge Saldaña Mancilla. 24 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota.

Nota:

Esta tesis también aparece en el Informe 1987, Tercera Parte, página 48, con el rubro "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CASO EN EL CUAL UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO RESUELVE CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE PARTICULARES."

Actualmente, a pesar de que la jurisprudencia considera que los organismos descentralizados no forman parte del poder ejecutivo (jurisprudencia P./J. 1/96 "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL"), la Suprema Corte de Justicia ha considerado que la utilización del criterio del "uso de la

fuerza pública" ha sido superado por la realidad, por lo que ha interrumpido la jurisprudencia que emplea dicho criterio. Así mismo, ha estimado que la determinación del concepto de "autoridad" para los efectos del juicio de amparo, debe depender de la naturaleza del acto reclamado y no de la naturaleza del órgano que lo emite, dejando abierta la posibilidad de combatir actos de organismos descentralizados cuando crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan a los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales ni del consenso de la voluntad del afectado.

Estas consideraciones han quedado expuestas en la ejecutoria emitida el 14 de noviembre de 1996 por el Pleno de la Suprema Corte en el amparo en revisión 1195/92, promovido por Julio Oscar Trasviña Aguilar:

"Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal, formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto de autoridad establecido en la jurisprudencia de que se trata."

"De esta guisa, la aplicación generalizada de criterio, en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, considerados ya individual o colectivamente, pues estos entes en su actuación con independencia de la

disposición directa que puedan tener o no de la fuerza pública, pueden, con fundamento en una norma legal, emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan su esfera legal "

"Es decir, dichos entes pueden dictar actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, por sí y ante sí de manera unilateral, esto es, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado, que implican el ejercicio de facultades decisorias que les están atribuidas en la ley, y que por ende constituyen un poder ejecutivo, una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y no se agota, y que por tanto, sí se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad "

"En este sentido, es imprescindible aclarar que la tesis que nos ocupa no puede ser aplicada actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie. El criterio que debe servir de base para definir los casos en que se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse no tanto a la disposición directa de la fuerza pública y la naturaleza jurídica de quien lo emite, sino a la naturaleza del acto mismo."

Este trascendental cambio en el criterio de la Suprema Corte para determinar los actos de autoridad, para efectos del juicio de amparo, ha quedado plasmado en las siguientes tesis

Novena Epoca

Instancia Pleno

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Febrero de 1997

Tesis: P XXVII/97

Página: 118

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBIERNO.

Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales

Para una lectura del fallo ver: Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano ... >>, op cit. p. 475 a 520

a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Amparo en revisión 1195/92 Julio Oscar Trasviña Aguilar 14 de noviembre de 1996 Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro. "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo. V, Febrero de 1997

Tesis. P. XXVIII/97

Página. 119

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACION LABORAL. Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados, en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de

naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso como responsable, al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello en este caso no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, sí pueda tener tal carácter.

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Por otra parte, probablemente como consecuencia de esta ejecutoria que abre la puerta para impugnar los actos de las entidades paraestatales, el 19 de abril del año 2000 se

publicó en el "*Diario Oficial*" de la Federación una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que confirma el carácter de autoridad que tienen dichas entidades y que parece responder al nuevo criterio sentado por la Suprema Corte:

"Artículo I. . .

"El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo."

En consecuencia, todos aquellos actos provenientes de una entidad estatal, que afecten la esfera jurídica de los gobernados causándoles un perjuicio, son susceptibles de ser controlados a través del juicio de garantías. Finalmente, cabe mencionar, que este es un ejemplo notable del cambio que puede ser motivado, desde el poder judicial, para lograr un estado de derecho más efectivo

C). La Procuraduría Federal del Consumidor.

Un organismo descentralizado que por sus características es único en nuestro país, es la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Dicha institución fue creada con la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975²⁶⁹ y actualmente se rige por la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial* de la

Federación el 24 de diciembre de 1992. Desde su creación, fue concebida como un *Ombudsman* del consumidor, encargado de "promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores" ²⁷⁰

Pero, a diferencia de otras instituciones similares creadas en nuestro país (como la Comisión Nacional de Derechos Humanos) y de otros organismos descentralizados, la PROFECO fue dotada, a la par de una personalidad jurídica y patrimonio propios, del carácter de autoridad administrativa (que emite actos unilaterales, imperativos y coercibles), con la facultad de "vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas" (artículo 24 fracción XIII), "vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización" (artículo 24 fracción XIV); "registrar los contratos de adhesión" y llevar un registro público de los mismos (artículo 24 fracción XV); servir de árbitro en la solución de controversias y cuyos laudos tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución (artículo 110), y de aplicar sanciones a las infracciones a la ley (artículo XIX)

Este carácter de autoridad fue confirmado por el poder judicial federal, como se puede apreciar en la siguiente jurisprudencia:

²⁶⁹ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de diciembre de 1975.

²⁷⁰ Artículo 20, Ley Federal de Protección al Consumidor *Diario Oficial* de la Federación de 22 de diciembre de 1975.

Séptima Época

Instancia: Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte TCC

Tesis: 719

Página: 532

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO La Procuraduría Federal del Consumidor sí es autoridad para los efectos del amparo, toda vez que su carácter expreso de autoridad lo señala el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al establecer que: "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora"; toda vez que dispone de la fuerza pública en los términos del artículo 66 del citado ordenamiento legal, y porque de acuerdo con las atribuciones que le señala el artículo 59, fracción X, tiene facultad para excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo en revisión 397/77. Promotores de la Industria de la Construcción, S. A. 28 de octubre de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 407/77. Promotores de la Industria de la Construcción, S. A. 4 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 372/77. Promotores de la Industria de la Construcción, S. A. 11 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 375/77 Promotores de la Industria de la Construcción, S. A. 11 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 409/77. Promotores de la Industria de la Construcción, S. A. 11 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos.

No obstante este doble carácter de *ombudsman* de los consumidores y autoridad administrativa, la facultad que hace de la PROFECO una institución *sui generis*, es la contenida en las fracciones II y III del artículo 24 en relación con el artículo 26 de la propia Ley Federal de Protección al Consumidor.

En términos de dichos artículos, se introduce en nuestra legislación una "acción de grupo" y se otorga a la PROFECO legitimación activa para ejercitarla ante las autoridades judiciales, en representación y en defensa de los intereses de los consumidores:

"Artículo 26. La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten:

"I. Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. En este caso la Procuraduría deberá contar previamente con mandato de los consumidores perjudicados, o

"II. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos."

"Las atribuciones que este artículo otorga a la Procuraduría son discrecionales y se ejercerán previo análisis de su procedencia "

Como lo señalamos en el Capítulo I, este tipo de acciones que están destinadas a proteger los derechos de una pluralidad de afectados que se encuentren en una misma posición jurídica o de hecho ante una acción perjudicial (ya sea que éstos estén claramente determinados o, por el contrario, su determinación sea difícil), tienen sus

antecedentes en diversas instituciones propias del *Common Law*, dentro de las que se encuentran las “acciones de clase” (*class action*) y las “acciones de interés público” (*public interest suits*) de los Estados Unidos, así como las “acciones de relator” (*relators actions*) de la Gran Bretaña.

Es precisamente con ésta última, con la que la acción de grupo establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor guarda mayor similitud, debido a que es igualmente ejercitada por un ente público. En el caso de las “acciones de relator” (*relators actions*) por el Procurador General (*Attorney General*) quien funge como un relator de las demandas de los particulares y, en el caso de la acción de grupo mexicana, por la Procuraduría Federal del Consumidor

Por lo que respecta a la naturaleza de las acciones de grupo establecidas en la fracción I del artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, José Ovalle Favela comenta que tienen un doble carácter ya que, por una parte son declarativas, “porque pretenden que el juez declare que uno o varios proveedores, con motivo de relaciones de consumo, ha ocasionado daños o perjuicios a los consumidores en nombre de quienes se ejerce la acción de grupo”,²⁷¹ y por la otra son acciones de condena, en atención a que el juez por la vía incidental debe determinar la reparación de los daños y perjuicios a los consumidores que acrediten su calidad de perjudicados.

²⁷¹ Ovalle Favela, José. *Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor*. Editorial McGraw-Hill. México, 1995. Pág. 69.

En cuanto a la naturaleza de la acción establecida en la fracción II del mismo artículo, Ovalle Favela señala que se trata de una "acción de grupo cautelar", mediante la cual la PROFECO puede demandar de los tribunales "un mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores, o previsiblemente puedan ocasionarlos"²⁷²

Además de las acciones establecidas en el artículo 26, también cabe mencionar que, en relación a operaciones con bienes inmuebles, el artículo 76 de la misma ley establece una acción de tipo cautelar, a través de la cual se puede solicitar al juez el aseguramiento de dichos bienes.

"Artículo 76 La Procuraduría podrá promover ante la autoridad judicial, cuando vea amenazado el interés jurídico de los consumidores, el aseguramiento de los bienes a que se refiere este capítulo, en aquellas operaciones que considere de difícil o imposible cumplimiento, mientras subsista la causa de la acción."

A pesar de que dichas acciones significan un paso importante en la protección de los intereses de los consumidores en nuestro país (al facilitarles el acceso a los tribunales), desafortunadamente a la fecha la Procuraduría Federal del Consumidor no ha ejercitado una sola acción,

²⁷² Ovalle Favela, José <<Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor ...>>, op. cit. p. 69.

Lo anterior puede ser consecuencia de distintas razones como el desconocimiento de dicha "acción de grupo" por parte de los consumidores, lo que provoca que no insten a PROFECO a ejercitarlas (la acción prevista en la fracción I del artículo 26 sólo puede promoverse con el mandato previo de los consumidores), el carácter discrecional de la facultad de PROFECO que, como entidad pública, se puede ver renuente a promoverlas por el impacto político que puedan tener y; sobre todo, la falta de reglas procedimentales claras que aplicar en el trámite de las mismas.

En relación a este último punto, lo único que está claro es la competencia de los tribunales federales para conocer de todas las controversias en que la PROFECO sea parte. Así lo dispone expresamente el artículo 21 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

"Artículo 21 - El domicilio de la Procuraduría será la Ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas. Los tribunales federales serán competentes para resolver todas las controversias en que sea parte."

La falta de disposiciones que regulen el trámite de dicha acción llega a tal grado, que ni siquiera se establece la supletoriedad de algún ordenamiento procesal como lo son el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código de Comercio.

En consecuencia, existe una incertidumbre total por lo que respecta a su posible tramitación. Además, como lo señalan diversos autores, nuestros actuales procesos civiles no responden a las necesidades que requieren este tipo de procedimientos.²⁷³

Por ello es necesario el establecimiento de un procedimiento que les dé vida a estas acciones de grupo", que incluya reglas claras para su tramitación, permitiendo formas más flexibles de notificación a todos los posibles afectados (inclusive mediante el uso de medios masivos de comunicación), que pueda llegar a tener efectos generales por lo que respecta a los posibles consumidores afectados, a fin de que el proveedor demandado tenga derecho a una sentencia con el carácter de cosa juzgada y no este expuesto a defenderse en forma indefinida y, sobre todo, eliminando la discrecionalidad que actualmente tiene la Procuraduría Federal de Consumidor en su ejercicio

II. El interés jurídico.

A). La legitimación para impugnar disposiciones de observancia general.

En el capítulo anterior señalamos que, dentro de nuestro sistema jurídico, existen principalmente dos figuras a través de las cuales se puede plantear la contradicción de

²⁷³ Ver Bujosa Vadell, Lorenzo "La Protección Jurisdiccional de los Intereses de Grupo" y Cappelletti Mauro y Garth Bryant "El Acceso a la Justicia".

una norma general (sea ésta una ley, un tratado internacional o un reglamento) con la Constitución. Estas figuras son las acciones de inconstitucionalidad por una parte y el amparo contra leyes por otra.²⁷⁴

Aunque ambas figuras guardan claras diferencias en cuanto a su origen, substanciación y efectos de sus resoluciones, las dos comparten una característica esencial, son sistemas de control constitucional de tipo jurisdiccional. Es decir, se desenvuelven a través de la actividad jurisdiccional del Estado, caracterizada por el desarrollo de una serie de actos, determinados por la legislación vigente, que regulan la actividad conjunta de las partes y un órgano jurisdiccional, que permiten al Estado resolver una controversia entre dos entidades ya sean éstas públicas o privadas.

Consecuencia de esta característica, es el hecho de que el control constitucional de la legislación ordinaria no pueda ser realizado de oficio por el órgano jurisdiccional, sino que es menester que alguna persona ponga a caminar la maquinaria judicial.

La determinación de quién es este promotor (que se encuentra en la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de un precepto legislativo), nos conduce inexorablemente al campo de la legitimación procesal, ya que sólo podrá iniciar una acción de inconstitucionalidad o un juicio de amparo aquél que se encuentre legitimado para ello.

²⁷⁴ Cabe señalar que de conformidad con la fracción I artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se puede revisar la constitucionalidad de una norma a través de las controversias constitucionales.

Al respecto, Francisco Carnelutti señala que la acción no puede realizarse por cualquier persona; es necesario que quién la realice reúna dos requisitos: capacidad y legitimación. La capacidad se refiere al sujeto en cuanto a su condición personal y la legitimidad en cuanto a su posición frente a la controversia en concreto.

Es esta posición del sujeto frente a la controversia, la que determina su legitimidad ya que se encontrará en mejor circunstancia para iniciar un proceso aquél que sea el titular del derecho objeto de la controversia, por lo que su interés en el juicio deriva necesariamente de su interés en litigio

En este sentido Carnelutti señala que el "interés interno (interés en conflicto) estimula la satisfacción del interés externo (interés en la composición del conflicto); mientras la composición del litigio continúa siendo la finalidad del proceso, la tutela del interés protegido se convierte en su impulso."²⁷⁵

Eduardo Pallares señala al respecto que "la medida del interés es la medida de la acción",²⁷⁶ por lo que no se debe confundir el derecho de acción, con el interés que el particular busca tutelar a través del proceso judicial.

²⁷⁵ Carnelutti, Francisco. "Sistema de Derecho Procesal Civil". Tomo II Composición del Proceso. Traducción de Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y Sentís Melendo, Santiago. Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor. México. Pág. 29

²⁷⁶ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil Editorial Porrúa, S.A.. México, 1952. Pág. 264

Consecuentemente la legitimación procesal expresa "la idoneidad de una persona para actuar en el proceso, debido a su posición y, más exactamente, a su interés o a su oficio".²⁷⁷

Esta noción de legitimidad a quedado expresada en la mayoría de nuestras leyes de procedimiento civil; por ejemplo, el artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala:

"Artículo 1o Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una conducta, y quien tenga el interés contrario."

En cuanto a nuestros medios de control constitucional, en primer término, tenemos a las acciones de inconstitucionalidad, en las que la legitimación deriva principalmente de la letra de la ley.

En efecto, el artículo 105 constitucional señala expresamente los entes legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, limitando su ejercicio a órganos o fracciones de órganos del propio Estado y, sólo en un caso, a entidades privadas o particulares.

Como lo señalamos en el capítulo anterior, aunque existe una clara relación entre norma general combatida y entidad legitimada para impugnarla (a excepción del

²⁷⁷ Carnelutti, Francisco. <<Sistema de Derecho Procesal Civil >>, op. cit. p. 30

Procurador General de la República), ya que son fracciones de los órganos emisores de la norma los facultados para combatirla, no se percibe claramente cuál es el interés directo de los entes legitimados con la protección de la Constitución.

Esto es demostrable ya que no hay una relación directa de afectación entre la norma impugnada y el ente legitimado para combatirla, es decir, la ley combatida no afecta directamente a la fracción del órgano emisor de la misma o, en todo caso, no la afecta más que al resto de la población.

Aunque es razonable hasta cierto punto esta falta de afectación directa (ya que a través de la acción de inconstitucionalidad se hace un análisis abstracto de la constitucionalidad de la ley), no se explica como estos órganos actúan en beneficio de la Constitución o derivan un interés directo de la misma, ni tampoco porque se permite a organizaciones de particulares, como lo son los partidos políticos, presentar estas acciones y a otros organismos o individuos particulares no.

En consecuencia, el interés para presentar una acción de inconstitucionalidad sólo deriva de una disposición legislativa, en este caso, constitucional.

El juicio de amparo en cambio, se encuentra en el otro extremo. En este medio de control constitucional la legitimación no sólo deriva de una disposición constitucional,

sino que es consecuencia necesaria de una afectación real, directa, presente y objetiva que resiente el particular con motivo de la norma general presuntamente inconstitucional, lo que dentro de la terminología propia del juicio recibe el nombre de agravio o perjuicio.

Como lo señalamos en su oportunidad, es la existencia de un agravio personal y directo un principio fundamental sobre el que descansa el juicio de amparo y su incumplimiento se sanciona con la improcedencia del juicio.

En consecuencia, la legitimidad del particular para promover un juicio de amparo, se deriva del interés que nace de la privación o el menoscabo de una situación jurídica concreta de la cual es titular, frente a una ley inconstitucional.

Una cuestión que es importante dejar claro, es que la acción de inconstitucionalidad en el caso del juicio de amparo no se deriva de un interés directo en la protección de la Constitución frente a la legislación ordinaria. Deriva de la protección de ciertos derechos que el poder constituyente estimó fundamentales, cuyo titular es el individuo y que se encuentran en la Constitución.

Este principio del interés personal como base de la legitimación que se proyecta a través del juicio de amparo, además de encontrarse inserto en los artículos 103 y 107 de la Constitución, se encuentra previsto en los artículos 4o. y 73 de su ley reglamentaria:

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

"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

.....

"V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso,

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

En consecuencia, la legitimidad para impugnar una disposición inconstitucional deriva necesariamente de la afectación de esta última a un derecho sustantivo del particular, lo que se denomina por la Ley de Amparo y la jurisprudencia como perjuicio, el cual da nacimiento al "interés jurídico"

Este principio de procedencia del juicio de amparo ha quedado plasmado en la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo I, Parte SCJN

Tesis. 179

Página. 179

INTERES JURIDICO. NECESIDAD DE ACREDITARLO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. A pesar de que al juicio de amparo pudiera llamársele el verdadero juicio popular, esto no significa que la acción de amparo para reclamar la inconstitucionalidad de leyes o de actos, sea popular, toda vez que su ejercicio se encuentra limitado, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 107 constitucional y por el artículo 4o. de la Ley de Amparo, a instancia de parte agraviada, lo que significa que uno de los presupuestos indispensables para la procedencia de la acción sea la comprobación del interés jurídico del quejoso, el cual no puede tenerse por acreditado por el solo hecho de promoverse el juicio de garantías, en atención a que tal proceder sólo implica la pretensión de excitar al órgano jurisdiccional. lo que es distinto a demostrar que la ley o el acto de la autoridad que se impugnan le obligan, lesionando sus derechos; así que no demostrándose que el quejoso se encuentre dentro de los presupuestos procesales que regulan las leyes cuya constitucionalidad impugne, no se satisface ese requisito procesal consistente en acreditar el interés jurídico.

Séptima Época.

Amparo en revisión 4055/50 Apolinar Fernández. 18 de noviembre de 1969
Unanimidad de veintiún votos

Amparo en revisión 1605/73. Cementos Portland Blanco de México, S. A. 10 de enero de 1974. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 7987/79 Metalúrgica Alemana, S. A. 18 de noviembre de 1980 Unanimidad de diecinueve votos.

Amparo en revisión 9755/83 Representaciones Ventas y Promociones, S. A. 2 de octubre de 1984. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 767/83. Emilio Vega Velasco. 7 de mayo de 1985. Unanimidad de veinte votos.

Sin embargo, uno de los problemas que enfrenta actualmente el juicio de amparo, es la determinación de cuándo existe este interés jurídico en contraposición con el llamado interés simple, principalmente a la luz de una serie de nuevos derechos que se han venido incluyendo en la propia Constitución y que, por lo menos en la letra, forman parte del

patrimonio jurídico de todo individuo. Por ello, es indispensable el estudio del interés como base de la procedencia del juicio de garantías, ya que de ello dependerá el alcance protector del mismo.

B). El interés simple.

En primer lugar cabe señalar que el vocablo "interés" tiene una acepción no jurídica en estricto sentido. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo define como "la inclinación más o menos vehemente del ánimo hacia un objeto, persona o narración, etcétera"

En este orden de ideas, Pallares, citando a Carnelutti, comenta que "interés" significa "una posición del hombre, o más exactamente: la posición favorable a la satisfacción de una necesidad. La posesión del alimento o del dinero, es, ante todo, un interés, porque quien posee uno y otro, están en condiciones de satisfacer su hambre. Por tanto, el interés, es la relación que existe entre un individuo o un conjunto de individuos y el bien con el cual pueden satisfacer sus necesidades de cualquier orden: materiales, espirituales, sociales, políticas, etc."²⁷⁸

Esta concepción de interés es lo que la doctrina y jurisprudencia de amparo ha denominado "interés simple", el cual no es susceptible de ser protegido a través del juicio de amparo. Por ejemplo el ministro Gudiño Pelayo menciona que el interés simple "es el que tiende a satisfacer necesidades de cualquier naturaleza que sean, que por supuesto,

incluye las morales, intelectuales, estéticas, afectivas, económicas. En general, respecto de todo aquello que el hombre apetece o desea por la causa o motivo que sea, existe un interés simple.²⁷⁹

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 2747/69, sigue el mismo razonamiento al definir el interés simple como una situación favorable para la satisfacción de una necesidad. Sin embargo, añade a esta definición otro elemento, la falta de reconocimiento de esta situación por la legislación vigente, siendo este el requisito para la procedencia del amparo y la característica esencial del interés jurídico:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo 37 Primera Parte

Página. 27

INTERES SIMPLE NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sean "situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad", existen los llamados "intereses simples" que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciales para el Estado

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acums.). 18 de enero de 1972 Unanimidad de 18 votos Ponente: Abel Huitrón.

²⁷⁸ Pallares, Eduardo <<Diccionario de Derecho Procesal Civil ...>>, op. cit. p. 264

²⁷⁹ Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano >>, op. cit. p. 347.

Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro "INTERESES SIMPLES. NO TIENEN NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR".

Este criterio es confirmado por la siguiente tesis:

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 37 Primera Parte

Página: 25

INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD CUANDO EXISTEN.

... cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acums.). 18 de enero de 1972. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Abel Huitrón.

Nota:

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 59, pág. 126 (cuarta tesis relacionada).

Como se puede apreciar de los criterios arriba transcritos, el elemento que utiliza la Suprema Corte para distinguir el interés simple es la falta de protección directa por la norma objetiva de derecho que permita al quejoso imponerse coactivamente sobre la ley o acto de autoridad, lo que ha dejado fuera de la protección constitucional diversas situaciones que, en un momento dado, satisfacen necesidades de todo tipo de índole.

C). El interés económico.

Un ejemplo de estas situaciones que han quedado fuera de la protección constitucional, debido principalmente a la estricta interpretación que el poder judicial ha hecho del interés necesario para acudir a un juicio de amparo, son aquellas en las que el individuo puede resentir un perjuicio de índole económico

En efecto, la Suprema Corte reiteradamente ha sentado el criterio de que no se acredita un interés jurídico mediante la demostración de que se ha sufrido una afectación a un interés económico:

PERJUICIO ECONÓMICO Y PERJUICIO JURÍDICO. El perjuicio económico redundando exclusivamente en menoscabo del interés económico, no perjudica jurídicamente a diferencia del perjuicio jurídico que entraña lesión a un derecho consagrado por la ley. Debe tenerse siempre en cuenta la diferencia que existe entre el perjuicio económico y el perjuicio jurídico que el acto reclamado puede ocasionar a la parte quejosa. Y si sólo se afecta el interés económico, el juicio de amparo es improcedente en los términos de la fracción VI, del 73 de la ley de la materia.

Toca 5449-46-1a. Fallado el 6 de febrero de 1947. Informe 1947. Segunda Sala. Pág. 106.

Séptima Epoca

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 193-198 Cuarta Parte

Página: 80

INTERES JURIDICO E INTERES ECONOMICO. DIFERENCIA. Debe distinguirse entre interés jurídico, como condición para la procedencia del juicio de amparo, y el perjuicio económico sufrido por un individuo o conjunto de individuos en virtud de la realización del acto reclamado, perjuicio este último que no es suficiente para la procedencia del juicio de garantías, pues bien pueden afectarse los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica; surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, derivados de las normas del derecho objetivo. Si las leyes impugnadas no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de la quejosa, ésta carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo, y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio.

Amparo directo 6926/82. Carlos Plascencia Gutiérrez y otra. 28 de febrero de 1985. Unanimidad de 4 votos. Ponente. Mariano Azuela Güitrón.

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 66 Primera Parte

Página. 43

INTERES JURIDICO Y PERJUICIO ECONOMICO. DIFERENCIAS, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. Los perjuicios económicos y materiales sufridos por una persona en virtud del acto reclamado no dan derecho a la interposición del juicio de garantías, pues bien puede afectarse económicamente los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica. Surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, como en el caso de la persona moral. Si las disposiciones impugnadas no se refieren a los derechos contenidos en la esfera jurídica de los quejosos, éstos carecen de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo y si lo hacen debe declararse la improcedencia del juicio.

Amparo en revisión 6302/71. Arturo Castillo Calero y otros. 6 de junio de 1974 Unanimidad de 15 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Un caso que puede ejemplificar cuando, según los criterios de los tribunales federales, se puede causar un perjuicio económico a un individuo y no así un perjuicio jurídico, es

el que expone Góngora Pimentel en su obra introductoria al juicio de amparo. En su libro, el ministro de la Corte relata que, en el sur de la Ciudad de México, se construyó un fraccionamiento residencial de cierto lujo. Dicho terreno colindaba con una enorme área verde, la cual hacía subir el precio de las propiedades que se encontraban en el fraccionamiento. Sin embargo, un día el dueño de dicho terreno, el Departamento del Distrito Federal, decidió construir en el mismo dos mil casas de interés social para policías preventivos. Ante dicha situación, los dueños de propiedades en el fraccionamiento presentaron demanda de amparo aduciendo, entre otras cosas, la afectación al valor económico de sus propiedades. Según se desprende por lo contado por Góngora, dicho amparo no tuvo resultados positivos debido a que no había una norma legal que permitiera a los quejosos imponerse coactivamente a la decisión de la autoridad

El siguiente criterio parece confirmar que las circunstancias que afectan o puedan afectar a un bien inmueble, incluyendo el valor de éste, no necesariamente dan lugar a un interés jurídico por parte del propietario.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 37 Primera Parte

Página: 25

INTERES JURIDICO. CUANDO PUEDE CALIFICARSE COMO TAL. Si bien es cierto que de toda situación que se juzga favorable para las propiedades inmuebles resulta un interés, ese interés no siempre puede calificarse de jurídico, pues para que así sea, es menester que el derecho objetivo lo tutele a través de alguna o algunas de sus normas, y ese interés jurídico es el que toma en cuenta la Ley de Amparo para protegerlo, cuando resulta afectado, por medio de la institución tutelar del juicio de garantías.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acums.). 18 de enero de 1972. Unanimidad de 19 votos Ponente: Abel Huitrón.

Nota:

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 59, pág. 125 (tercera tesis relacionada).

Como lo señala Góngora Pimentel, el criterio establecido por la Corte respecto al interés económico es típicamente denegatorio de justicia ya que, en muchas ocasiones, aunque la finalidad que persigue el quejoso es estrictamente económica, no se puede negar que en muchas ocasiones este interés se encuentra provisto de una estructura jurídica.²⁸⁰

D). El mero derecho a la denuncia.

Otra materia que ha quedado fuera del control constitucional, como consecuencia de la concepción que tiene el poder judicial sobre el interés jurídico, es la relativa al régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, principalmente las administrativas.

Tanto a nivel federal como en los estados, las leyes de la materia establecen, como un derecho de la ciudadanía, el de formular quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones. Como muestra podemos mencionar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos²⁸¹ que, en sus artículos 9 y 49, dispone:

²⁸⁰ Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo .>>, op.cit. p. 194.

²⁸¹ *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1982

"Artículo 9. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7o, de esta propia ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5o. de esta misma ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales."

"Artículo 49. En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente."

El carácter que tiene este derecho a la denuncia, de ser un derecho subjetivo cuyo titular puede ser cada particular en concreto, se ve confirmado por lo establecido por el artículo 50 de dicha ley, por lo que respecta a las responsabilidades administrativas:

"Artículo 50. La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso."

La consecuencia lógica de este derecho que tiene el particular afectado frente a la actuación de la autoridad, debería ser el interés del mismo en participar en todo el procedimiento establecido para la imposición de la sanción correspondiente (como lo disponen claramente los artículos 12, 14, 15 y 20 de la ley en cita respecto del procedimiento de juicio político) y, en su caso, estar en la posibilidad de impugnar la resolución que exonere a la autoridad responsable, ya que no podría considerarse razonable que el interés del particular se agote con la sola denuncia cuando fue el interés del denunciante el que motivo todo el procedimiento.

Sin embargo, esto no es posible ya que en diversas ejecutorias el poder judicial ha estimado que, en efecto, el interés del denunciante se agota con la presentación de la denuncia:

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII-Junio

Página: 303

INTERÉS JURÍDICO, NO LO TIENE QUIEN FORMULA DENUNCIA CON APOYO EN EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que la doctrina conoce como derecho subjetivo, es decir, como la facultad o potestad de exigencia consagrada en la norma objetiva de derecho, supone pues, la conjunción de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa de cumplir dicha exigencia; derecho que da lugar a la procedencia del juicio de amparo. Cuando las leyes regulan una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad pero no otorgan al particular el poder de exigir que esa situación abstracta se cumpla; podrá decirse que existe un interés simple el cual no da lugar a la procedencia del juicio de garantías. Así el artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su primera parte, otorga al particular un derecho, como lo es el de poder formular por escrito una denuncia, que tiene como

relación correlativa el deber jurídico de la autoridad, primero, de no impedir el ejercicio de esa facultad y, segundo, el de recibirle la denuncia. En esta parte se consigna un derecho subjetivo y, por lo tanto, un interés jurídico que puede dar lugar al juicio de amparo. Por lo tanto, el ciudadano sólo puede exigir coercitivamente el ejercicio del derecho que lo faculta para formular la denuncia, de tal manera que una vez ejercitada esa facultad mediante la formulación, presentación y recepción de la denuncia, ese derecho queda plenamente satisfecho. En cambio, tanto el resto del mencionado artículo 12 como todos los demás preceptos que integran el Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien consignan y regulan la actuación a que debe sujetarse la autoridad, también es cierto que en relación con los sujetos en lo particular, inclusive respecto de quien formule la denuncia, no se establece más que un interés simple, precisamente porque en ninguna de esas disposiciones se otorga a particular determinado un "poder de exigencia imperativa" para que la autoridad se ajuste a la ley; interés simple que no da lugar a la procedencia del juicio de garantías.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 471/91. Alfonso González Bacerot. 28 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Guillermo Arturo Medel García.

Amparo en revisión 1651/90 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente. Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: V Segunda Parte-2

Página: 591

INTERES JURIDICO, NO SE AFECTA AL DENUNCIANTE DE UN SERVIDOR PUBLICO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL. El hecho de que el quejoso tenga derecho a formular una denuncia en términos de los artículos 109 constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, aún de aceptarse que tenga un interés jurídico derivado de ese derecho, esto por sí solo no desvirtúa la causal de improcedencia invocada por el juez de Distrito para sobreseer en el juicio de amparo, pues para ello es necesario que demuestre que el acto reclamado le afecta tal interés o sea que le produzca un agravio, esto es, un menoscabo, una ofensa, perturbación o molestia a sus intereses que, además, debe ser material y apreciable subjetivamente, es decir, una afectación real y no simplemente subjetiva, pues no basta afirmar dogmáticamente que el acto en cuestión le afecta a ese interés jurídico además, una cosa es el que tenga derecho a presentar una denuncia en los términos antes señalados y otra muy distinta es el derecho de impugnar la

resolución recaída a la misma, argumentando que no fue desfavorable al funcionario censurado, pues en todo caso, la autoridad responsable tendrá obligación de resolver la acusación planteada (con lo que se respeta el derecho que otorgan los artículos en cita) pero no necesariamente a considerar culpable al denunciado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2014/89 José Guzmán Lazo. 23 de noviembre de 1989
Unanimidad de votos Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: José Pablo Sáyago Vargas

Octava Epoca

Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX-Marzo

Página. 213

IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA RESOLUCION DEL CONGRESO DEL ESTADO QUE DECLARA INFUNDADA LA DENUNCIA CONTRA UN SERVIDOR PUBLICO. Del análisis del artículo 35 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sonora y de sus Municipios, se desprende que compete exclusivamente al Congreso del Estado la facultad de decidir si ha lugar a proceder penalmente contra algún servidor público, por tanto, la resolución emitida por dicho Congreso, en la que decide que es improcedente una denuncia contra un servidor público, no afecta la esfera jurídica del particular, puesto que su participación en el trámite iniciado ante el Congreso, se agota con la denuncia correspondiente, razón por la cual, esa resolución no puede impugnarse a través del juicio de amparo, ello no obstante de que dicha resolución pudiera o fuera susceptible de juzgarse indebida, pues lesionaría en todo caso, el derecho social de perseguir los delitos cometidos por servidores públicos, pero de ninguna manera daría materia a una controversia constitucional; establecer lo contrario, en caso de que se concediera el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a declarar fundada la denuncia presentada contra el servidor público, lo que equivaldría a dejar al arbitrio de los tribunales de la federación, la persecución de los delitos cometidos por servidores públicos, supuesto que no está contemplado dentro de sus facultades, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 158/91. Fernando y Cuauhtémoc Platt Lucero. 15 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Ricardo Ramos Carreón. Secretaria: Elsa Navarrete Hinojosa

Esta interpretación del poder judicial, es claramente contraria a la idea del interés como motor del procedimiento, además de que deja al particular afectado en estado de indefensión y en la imposibilidad de reclamar los daños y perjuicios que la autoridad le haya ocasionado,²⁸² ya que al verse ésta última exonerada ilegalmente de toda responsabilidad, el particular no podría impugnar dicha resolución para posteriormente exigir el pago de una compensación económica.

La consecuencia práctica de este criterio del poder judicial, es que el régimen de responsabilidades (principalmente administrativas) de los servidores públicos, se encuentre fuera de todod control y funcione como una patente de corzo de la autoridad administrativa.

E). El interés jurídico.

En términos de la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

Esta disposición, que encuentra su fundamento en los principios de instancia de parte agravada y de existencia de un agravio personal y directo (establecidos en la fracción I

²⁸² Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1982.

del artículo 107 constitucional), representa un importante examen para las aspiraciones del quejoso y, se puede decir, es la llave para acceder a la justicia constitucional en nuestro país

Como se verá en líneas posteriores, no todos los intereses que pueda tener una persona son susceptibles de recibir el calificativo de jurídicos, ni toda ley o acto que puede perjudicar a un individuo da origen a un agravio personal y directo. Sólo son susceptibles de ser protegidas a través del juicio de amparo, aquellas circunstancias sobre las cuales el quejoso demuestre tener un "interés jurídico".

Este término que de por sí es restrictivo, ha sido acotado aún más por la interpretación que han realizado los tribunales federales, en especial la Suprema Corte, que lo ha identificado con el "derecho subjetivo". Así se puede apreciar en la siguiente tesis del pleno de la Suprema Corte que se ha convertido en un criterio clásico sobre interés jurídico:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 37 Primera Parte

Página: 25

INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en 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). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa", tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acums.). 18 de enero de 1972. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Abel Huitrón.

Nota:

Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 59, pág. 126 (cuarta tesis relacionada)

Como se puede percibir, para definir el "interés jurídico" la Suprema Corte parte de un punto de vista sumamente teórico al definirlo como derecho subjetivo, entendiendo éste como una facultad de exigencia derivada de la norma objetiva de derecho consistente en

una facultad de exigir y una obligación correlativa de cumplir con dicha exigencia independientemente de que el sujeto pasivo de dicha relación sea un particular (caso en el que el derecho subjetivo será privado) o un órgano del Estado (caso en que el derecho subjetivo será público)

Por su parte, gran parte de la doctrina mexicana más que tratar de desarrollar una interpretación diferente de lo que se debe de entender por "interés jurídico" para los efectos del juicio de amparo, se ha limitado, en muchos casos, a dejar por sentado el criterio de la Corte arriba transcrito.

Un ejemplo de esta tendencia de los autores mexicanos se puede apreciar en Góngora Pimentel (quien únicamente se limita a transcribir el criterio de la Corte), en Alfonso Noriega (que se pronuncia en términos idénticos a los utilizados por la Suprema Corte) o en Ignacio Burgoa, quien señala lo siguiente: "La Suprema Corte, dando por supuesto el concepto de "interés", ha estimado que por intereses jurídicos de un sujeto deben entenderse aquéllos que están legalmente protegidos por modo directo, pudiendo decirse que, hasta cierto punto, los ha identificado con los derechos subjetivos."²⁸³

En otros casos, los doctrinarios aunque parten de la misma concepción, dan una explicación partiendo desde un punto de vista más pragmático, pero que redundando en la identidad con los derechos subjetivos. Dentro de estos autores mencionamos al ministro Gudiño Pelayo quien, en su obra introductoria al juicio de amparo, señala que el interés jurídico es aquel que se "encuentra abocado a satisfacer necesidades jurídicas,

consistentes éstas necesariamente en la creación, modificación o extinción de derechos, obligaciones o cargas de que es titular una persona física o moral".²⁸⁴

Un aspecto derivado de la identidad entre interés jurídico y derecho subjetivo que no queda bien expresado en el criterio de la Corte (y en la mayor parte de la doctrina mexicana), que sí es percibido por Ignacio Burgoa, es el relativo a la titularidad del derecho protegido y al grado concreción que éste debe tener para verse afectado por la ley o el acto de autoridad.

Al respecto, señala Burgoa Orihuela que "si la fuente del derecho subjetivo es la norma jurídica objetiva, para que tal derecho se forme concretamente en favor de alguna persona determinada, se requiere la realización de algún hecho condicionante, también concreto, y que variablemente puede estar implicado en un contrato, convenio, permiso oficial, licencia, concesión, etc."²⁸⁵

En consecuencia, sin la existencia de ese "hecho condicionante", traducido en un "acto jurídico concreto", el particular presuntamente agraviado, no tiene interés jurídico en términos del criterio de la Suprema Corte, ya que no puede demostrar la titularidad de un "derecho subjetivo" que pudiera verse efectivamente afectado por la ley o acto reclamado. Lo anterior, independientemente de la existencia de un marco jurídico que le pudiera otorgar un cierto interés en una controversia, que proteja una situación determinada o que el acto reclamado lo afecte materialmente.

²⁸³ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo ...>>, op. cit. p. 461.

²⁸⁴ Gudiño Pelayo, José de Jesús. <<Introducción al Amparo Mexicano ...>>, op. cit. p. 347.

F). Limitaciones del acceso individual y social al juicio de amparo.

Una de las consecuencias prácticas resultado de la interpretación del interés jurídico como "derecho subjetivo", ha sido el dejar fuera de la protección constitucional aquellos derechos o garantías individuales, introducidos en la Constitución Federal en las últimas décadas, que tienen un innegable contenido social y colectivo, ya que parten de la concepción del ser humano como parte de una colectividad, es decir, de su calidad de ente social.²⁸⁶

Dentro de estos derechos constitucionales, mencionados en el Capítulo I del presente trabajo, se encuentran los derechos de los consumidores previstos en el artículo 28 constitucional, los derechos a un medio ambiente adecuado y a que se dicten las medidas encaminadas a la preservación y protección del equilibrio ecológico establecidos en los artículos 4 y 27 constitucionales, así como los derechos en materia de planeación de los asentamientos humanos y preservación del entorno residencial que encuentran su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Federal.

Estos derechos, al tener una connotación social y colectiva, cuando son violados la afectación que producen es igualmente social y colectiva, independientemente de que también recaiga en el individuo (en un aspecto personal).

²⁸⁵ Burgoa O., Ignacio. <<El Juicio de Amparo >>, op. cit. p. 463

²⁸⁶ Ver Capítulo I, apartado E). "La impartición de justicia como función del Estado".

Actualmente la protección de estos derechos es recogida por la legislación de interés público, a través del derecho administrativo, cuya aplicación y protección concierne en primer lugar a la administración pública. Así se han expedido la "Ley Federal de Protección al Consumidor" (publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de diciembre de 1992), la "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente" (publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1988) y la "Ley General de Asentamientos Humanos" (publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de julio de 1993).

De esta forma, el Estado se ha arrogado el monopolio de la protección de estos derechos al considerarlos dentro del interés público.²⁸⁷ En ese orden de ideas, acorde con el criterio de la Suprema Corte respecto del interés jurídico, se ha estimado que el particular, cuando se encuentra en esta situación, únicamente se ve beneficiado por la actividad del Estado.

Sin embargo, cuando es la propia actividad del Estado la que viola este tipo de derechos (produciendo afectaciones reales al particular), los tribunales federales han cerrado las posibilidades de acceso a la justicia a través del juicio de amparo.

Esta situación incluso se agrava cuando la afectación se produce a través de leyes o reglamentos, que por su propia naturaleza general, pueden afectar a un número de

²⁸⁷ Tradicionalmente se ha señalado que los intereses públicos son los que le corresponden al Estado en cuanto tal, sin embargo, debido al contenido variable y la diversificación de estos intereses esta definición (que se basa en el aspecto subjetivo) resulta insuficiente, no pudiéndose hoy día dar una definición

individuos difícilmente determinables. Además, cabe señalar el surgimiento de lo que el maestro Acosta Romero denomina "fenómeno parareglamentario" y que consiste en que funcionarios subordinados al Presidente de la República emiten una serie de normas generales con los más diversos nombres (decretos, acuerdos, circulares, normas oficiales, etc.), que pueden perjudicar a los particulares y que encierran una multiplicidad de problemas jurídicos (en cuanto a su naturaleza y los efectos jurídicos que producen; al hecho de que carecen de fundamento constitucional; respecto de su trascendencia jurídica a los particulares; y en torno a su jerarquía jurídica en relación al artículo 133 constitucional).²⁸⁸

En este punto cabe remarcar el hecho de que se trata de derechos expresamente concedidos en favor del individuo a través de una serie de normas legales (empezando por la Constitución), encaminadas a proteger precisamente al individuo tanto en su carácter de ente social como en lo particular y que la violación de éstos necesariamente incide en su esfera jurídica.

Como ejemplo de este tipo de situaciones podemos mencionar lo que acontece con los residentes de un área que se ven afectados por la construcción de edificaciones que violan lo establecido por los planes y programas de desarrollo urbano y que cuentan con las correspondientes licencias de construcción; o aquellos vecinos que se ven perjudicados por el ilegal cambio en los planes y programas de desarrollo urbano; o las afectaciones

conceptual válida a todo tiempo y circunstancia. Hernández Martínez, María del Pilar. <<*Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos* ..>>, op. cit. p. 58 a 61.

²⁸⁸ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Decimoprimera edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. Pág. 891 y 892.

que pueden resentir los vecinos de un área por la construcción de industrias contaminantes que, al amparo de licencias ilegales, vulneren la normatividad ambiental; o los consumidores de determinados productos que son víctimas de prácticas comerciales que violan la legislación de la materia con el consentimiento de las autoridades correspondientes.

En todos estos casos coexisten los siguientes elementos: una ley o acto de autoridad incapaz de tutelar el interés público, un particular beneficiado por el acto de autoridad, la violación de la normatividad vigente y la existencia de una pluralidad de afectados.

Sin embargo, a pesar de la existencia de normas que protegen este tipo de situaciones en ningún caso se les reconoce a los afectados el interés suficiente para acudir en demanda de amparo y protección de la justicia federal.

Esto en gran parte ha sido debido a la identidad que existe en la jurisprudencia entre interés jurídico y derecho subjetivo, que hace que el particular necesite de un acto jurídico condicionante que concrete la protección que garantiza el derecho objetivo haciéndolo del goce exclusivo del titular.

La tesis de jurisprudencia en donde probablemente se ve reflejada con más claridad esta situación es en la siguiente:

Octava Época

Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988

Página: 364

INTERES JURIDICO. INTERES EXCLUSIVO. ES IMPROCEDENTE LA ACCION DE AMPARO INTENTADA EN CONTRA DEL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LOS RESPONSABLES DEL ACUERDO PRESIDENCIAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA. Con arreglo a lo dispuesto por los artículos 4 y 73, fracción V, de la Ley de Amparo, el Juicio de Amparo sólo puede intentarse por aquél que con motivo del acto de autoridad reclamado sufre una lesión en sus intereses jurídicos; así el interés jurídico ha sido identificado por los tribunales de amparo con lo que la doctrina administrativa conoce como derecho subjetivo. Uno de los requisitos esenciales de todo derecho subjetivo es la existencia de una norma creada por el legislador con el propósito inmediato de tutelar el interés exclusivo, actual y directo del particular colocado en el supuesto. **En este asunto, conviene prestar especial atención al carácter exclusivo del interés protegido. Se dice que un interés exclusivo cuando no coincide con el interés de un grupo de personas o con el interés público, de modo que aquél es siempre excluyente del de los demás, en este sentido, si la norma es creada no para salvaguardar el interés exclusivo de un particular, sino el interés de todos o el interés general, no se está en presencia de un derecho subjetivo.** En efecto, el cumplimiento de una norma con estas características no reportará a ningún particular un beneficio exclusivo y por lo tanto excluyente del provecho que recibiría la comunidad entera, lo cual explica claramente que ninguna persona puede invocar un interés exclusivo a título de legitimación para exigir a la autoridad la observancia de la regla. Desde luego, lo anterior no significa desconocer a cada particular el interés que como miembro de la comunidad tiene en que las reglas dadas a la administración se cumplan; empero, tal interés es tan vago e impreciso (por eso lo llaman "simple") que en nuestro ordenamiento jurídico su titular no tiene acción judicial, ni ordinaria, ni la de amparo, quedando a su alcance únicamente la denuncia, inconformidad (en sentido amplio) y la acción popular. Estas razones explican que en este negocio, la acción de amparo intentada en contra del incumplimiento por parte de las responsables del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial el día ocho de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro, sea improcedente, pues no se está en presencia de una norma que haga nacer en favor de la quejosa derecho subjetivo alguno. Ciertamente, un acuerdo presidencial de simplificación administrativa (como el reclamado por la quejosa) constituye simplemente una disposición dirigida por el órgano supremo de la Administración Pública Federal a quienes se encuentran subordinados a él, por razón de jerarquía (dependencias) o por razón de función (entidades), con el fin de instruirles sobre la conveniencia y necesidad de adoptar ciertos comportamientos

determinantes de la eficiencia en la gestión de las tareas públicas. Tratándose de un acuerdo de la administración para la administración misma, con eficacia únicamente en su ámbito interno y sin trascendencia al mundo exterior, resulta claro que su observancia o inobservancia por parte de los órganos públicos no puede causar a ningún particular el desconocimiento o la lesión de sus intereses jurídicos, puesto que el acuerdo fue creado no con el propósito de satisfacer el interés exclusivo de algún particular colocado en un supuesto normativo, sino con el objeto de beneficiar a la comunidad entera. En este orden de ideas, el interés deducido por la quejosa en el presente juicio es el mismo que puede asistir a cualquier otra persona de la comunidad, pues todos estamos igualmente interesados (por nuestra simple condición de gobernados) en que la administración cumpla con sus tareas de la manera más eficiente, de manera que la demandante carece de un derecho subjetivo (interés exclusivo) suficiente para intentar la acción de garantías. No contradice esta conclusión, la circunstancia de que la quejosa y las demás empresas farmacéutica podrían verse beneficiadas si el Secretario de Comercio y Fomento Industrial acogiera las recomendaciones del acuerdo de simplificación en el sentido pretendido, es decir, consagrando la afirmativa ficta en relación con las solicitudes de incremento de precios oficiales de medicamentos, pues aún en tal supuesto, la ventaja obtenida no sería el objeto esencial de la norma, sino un mero reflejo de la actuación administrativa, lo cual una vez más demuestra que no se está en presencia de un derecho subjetivo.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 267/88. Eli, Lilly y Cía. de México, S.A de C.V. 8 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos

En consecuencia, derechos con una connotación social, que se caracterizan por que en el texto constitucional toman la forma de declaraciones generales o que se pueden llegar a identificar con el interés público, carecen de protección constitucional debido a que, por una parte difícilmente podría existir un acto jurídico condicionante que los haga del goce exclusivo del particular (originando un derecho subjetivo que ejercer frente al actuar del poder público), y por la otra no se reconoce en el individuo el vehículo apropiado para su protección debido a que en la legislación ordinaria se les califica como de interés público.

Además, en el caso de normas generales, se está ante el problema de que en algunas ocasiones la protección constitucional podría implicar el hacer una declaración general respecto de la inconstitucionalidad de las mismas.

Los problemas que tiene la protección constitucional de estos derechos, en última instancia es un reflejo de la propia naturaleza de nuestro juicio de garantías. Cabe recordar que el juicio de amparo nace y llega a su madurez durante una época marcada por el predominio de la doctrina liberal-individualista que, en el campo del derecho, se caracterizó por el reconocimiento a nivel constitucional de ciertos derechos que atañen estrictamente al individuo como lo son el derecho a la vida, a la libertad o a la propiedad. Por lo que el juicio de garantías es un instrumento encaminado a proteger este tipo de derechos, con un carácter eminentemente individualista (lo que se ha manifestado en los principios de instancia de parte agraviada y relatividad de las sentencias), haciendo que su finalidad se agote únicamente con la protección del individuo.

En consecuencia, el juicio de amparo adolece de una incapacidad estructural que no le permite dar una protección adecuada a estos "nuevos" derechos, lo que en sí es problema del juicio de amparo, sino de los legisladores que han sido incapaces de crear nuevas formulas para poder tutelarlos en forma efectiva.

Actualmente, el poder judicial en consonancia con su interpretación en torno al interés jurídico y con el fin de salvaguardar el principio de relatividad de las sentencias de

amparo, en algunos casos ha condicionado la protección de estos "nuevos" derechos a la realización de actos de la administración pública o al agotamiento de una instancia previa ante ésta.

Así lo muestra la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte al interpretar el artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos,²⁸⁹ el cual establece un derecho en favor de los residentes de un área, afectados por la construcción de obras que violan lo establecido por los planes y programas de desarrollo urbano, de inconformarse y solicitar la imposición de sanciones y medidas de seguridad:

"Artículo 57. Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

"Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente "

Previamente cabe señalar que este artículo, motivó una serie de interpretaciones por parte de los órganos del poder judicial que, incluso, llegaron a considerar que el mismo otorgaba una garantía de audiencia en la modificación de los planes y programas de desarrollo urbano.

Octava Época

Instancia. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV, Octubre de 1994

Tesis: I. 3o. A. 576 A

Página: 282

AUDIENCIA, GARANTIA DE DEBE RESPETARSE EN FAVOR DE LOS RESIDENTES DE ASENTAMIENTOS HUMANOS QUE RESIENTAN DETERIORO EN SU CALIDAD DE VIDA, ORIGINADO POR LA MODIFICACION DE UN PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL QUE AUTORICE EL CAMBIO DE USO DEL SUELO DE INMUEBLES. El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, otorga a los particulares afectados con la construcción, fraccionamiento, cambio de uso del suelo y otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables, una facultad para exigir de manera directa y determinada a las autoridades administrativas, el cumplimiento de las disposiciones que dentro del campo jurídico se apliquen en materia de desarrollo urbano, con el fin de garantizar la calidad de vida. Lo anterior significa que la norma jurídica reconoce el derecho que surge en favor de los particulares frente a la inadecuada planeación o errónea toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y admite la aptitud de los administrados para defender el entorno geográfico y el medio ambiente en que viven. De esta forma, a través del precepto en cita, se establece un mecanismo para que los particulares, mediante su intervención, logren la vigencia del orden normativo aplicable para controlar los asentamientos humanos. Por lo tanto, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a oír en defensa a las partes interesadas o residentes presuntamente afectados, para determinar la viabilidad de la petición o la certeza de la oposición, determinando de acuerdo con el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, si la modificación de planes y programas solicitada por un tercero, contraviene disposiciones legales en

²⁸⁹ Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial* de la Federación, 21 de julio de 1993. El texto de dicho artículo es idéntico al del artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de mayo de 1976, misma que quedó abrogada por la ley de 1993.

materia de asentamientos humanos o bien es procedente. En esas condiciones, cuando se señala la violación a la garantía de audiencia, no puede exigirse como condición para la procedencia del juicio constitucional, el que los quejosos acrediten la contravención de disposiciones en materia de desarrollo urbano, ya que esa será precisamente la cuestión a dilucidar en el momento en el que se oiga a los interesados y éstos tengan la oportunidad de defensa. Por ende, bastará para tener por satisfecho el interés jurídico de los quejosos, el que demuestren la residencia en el lugar donde se pretenda llevar a cabo el cambio de uso del suelo así como la resolución en donde conste esto último. Luego entonces, la oportunidad en que se dé intervención a los afectados, bastará para que las autoridades determinen, con precisión y exhaustividad la contravención o no de planes y programas en la materia, provocando en ello la plena vigencia de las disposiciones de desarrollo urbano para evitar decisiones unilaterales.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1183/94. María Teresa Fojaco Sumohano y coagraviados. 18 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente. Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

Así mismo, las extintas Tercera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia sustentaban criterios diferentes al interpretarlo. La Tercera Sala por su parte sustentaba en una tesis que el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos (57 de la ley en vigor) tutelaba un interés jurídico en favor de los residentes, pero sin especificar si dicho interés jurídico era dentro del procedimiento administrativo o en el juicio de amparo. La Cuarta Sala en cambio, claramente determinaba que para que naciera el interés jurídico, los afectados tenían que acudir necesariamente ante la autoridad administrativa.

La contradicción de tesis fue resuelta definitivamente por el Pleno de la Suprema Corte el 26 de noviembre de 1996 (contradicción de tesis 29/94), considerando que en lo sustancial debía de prevalecer el criterio de la extinta Cuarta Sala dando origen a la siguiente jurisprudencia:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: P./J. 5/97

Página: 6

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERES JURIDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN AREA AFECTADA EN RELACION CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SOLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE. El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada.

Contradicción de tesis 29/94. Entre las sustentadas por las anteriores Tercera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 5/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.

Uno de los aspectos que cabe recalcar de esta jurisprudencia se basa en el hecho de que, aunque por una parte reconoce a los vecinos de un área un derecho de preservación del entorno residencial, por otra no hace extensiva la protección de ese derecho al juicio de amparo, limitándolo al presupuesto del ejercicio de una instancia ante la propia autoridad administrativa.

Si bien este criterio es adecuado tomando en consideración la propia redacción del artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, lo cierto es que de hecho quedan fuera de control constitucional los propios planes y programas de desarrollo urbano, actos formal y materialmente legislativos.

Al respecto cabe mencionar que dichos planes y programas de desarrollo urbano, también pueden ocasionar un perjuicio no sólo individual, sino también a los habitantes de un área determinada sin necesidad de un acto de la autoridad administrativa, ya que es a través de estos planes y programas que se determinan los usos y destinos del suelo para una comunidad determinada.

En este supuesto, de impugnarse una norma general como lo son los mencionados planes y programas, el juicio de amparo no resulta una vía adecuada ya que, por una parte los afectados no tendrían interés jurídico (en términos de la jurisprudencia tendrían únicamente interés simple ya que sólo se ven beneficiados por una situación general sin tener un derecho subjetivo que ejercitar en contra del Estado), y por la otra se estaría ante la posibilidad de que la sentencia que se emita hiciera una declaración general de los planes y programas de desarrollo urbano, lo que va en contra de los principios de instancia de parte agraviada y relatividad de las sentencias.

En ese aspecto resulta conveniente la jurisprudencia de la Suprema Corte respecto del artículo 57 de la Ley de Amparo ya que, por la propia naturaleza del acto administrativo (particular), se evita que la sentencia de amparo pueda llegar a tener efectos generales.

Además, independientemente de que el agotamiento de dicha instancia obligaría al particular a agotar el principio de definitividad, por lo limitado del derecho que otorga el mencionado artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos (que únicamente hace referencia a la imposición de sanciones y medidas de seguridad), difícilmente se puede considerar que otorga un interés jurídico para impugnar licencias y permisos otorgados en contravención de los citados planes y programas de desarrollo urbano, ya que, como lo muestra la siguiente tesis, la sola residencia no es suficiente para acreditar el mismo.

Novena Epoca

Instancia Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: IV.3o.A.T 23 A

Página: 816

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, REQUISITOS PARA ACREDITARLO, CUANDO LO QUE SE RECLAMA ES UNA AUTORIZACIÓN DE CAMBIO DE USO DEL SUELO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)

Para oponerse a la determinación de una autorización de un cambio de uso de suelo de un inmueble del cual los actores del juicio contencioso son residentes del área, no obstante tener sólo esa calidad, o que se haya pronunciado tal determinación, sino que ésta debe contener un derecho que le asista a los actores, como sería un agravio personal y directo, como presupuesto indispensable de la procedencia del juicio contencioso, es decir, un interés jurídico definible y protegido por una disposición legal que tutele derechos particulares o individuales; de esta manera, además de que dicha orden contravenga leyes o programas de desarrollo y que origine un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pues la sola circunstancia de que sean residentes del área sobre la cual se autorizó el cambio de uso de suelo, no es suficiente para justificar el interés jurídico.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 847/98. José Alfonso González Ancira y otros. 20 de enero de 1999. Unanimidad de votos Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Leonardo Monciváis Zamarripa.

Un caso concreto que ejemplifica el supuesto que arriba mencionamos, en el que se impugna una norma general tratándose de la legislación de desarrollo urbano y que, además se combina con la legislación de medio ambiente, es el resuelto por el Pleno de la Suprema Corte en el amparo en revisión 435/96, promovido por la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C

Este juicio de amparo, cabe señalar previamente, tuvo los siguientes antecedentes:

1 Con fundamento en la Ley General de Asentamientos Humanos²⁹⁰ y en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México,²⁹¹ el 21 de abril de 1986 se publicó en el periódico oficial del Estado de México, el Plan del Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán aprobado por la legislatura de dicho estado mediante el Decreto 86.

2. Dicho plan, estableció en forma permanente, que diversos predios dentro del Municipio de Tepetzotlán, tendrían el carácter permanente de no urbanizables y preservación ecológica.

3. Los dueños de diversos predios, al verse ante la imposibilidad de urbanizarlos ya que eran de preservación ecológica, con el consentimiento de las autoridades de desarrollo

²⁹⁰ *Diario Oficial* de la Federación, 25 de mayo de 1976.

²⁹¹ *Gaceta Oficial* del Estado de México, 16 de diciembre de 1983

urbano del estado, promovieron ante la legislatura del Estado, la expedición tanto de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, como la modificación del citado Plan de Población, a fin de permitir el establecimiento de industrias en sus predios.

4. Este proceso dio como resultado la expedición de una nueva Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de México (publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado el 1 de marzo de 1993), y la aprobación del "Decreto 212", con el cual se introdujeron modificaciones al Plan permanente de 1986, que incluyeron el cambio del uso de suelo de dichos predios de no urbanizables y preservación ecológica a urbanizables con uso de suelo apto para el establecimiento de industrias (publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el 11 de agosto de 1993).

5. Ante esta situación, la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C., residente del área y vecina colindante de algunos de dichos predios, promovió el 2 de septiembre de 1993 un juicio de amparo en contra de la nueva Ley de Asentamientos Humanos del Estado con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el Decreto 212 por el que se aprobaron las modificaciones al Plan de Población (acto igualmente formal y materialmente legislativo), además de la inminente expedición de licencias, permisos y autorizaciones en materia de uso de suelo, argumentando entre otras cuestiones, que se le ocasionaba un perjuicio tutelado por diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México.

Después de diversos episodios, dicho amparo fue resuelto en definitiva por la Suprema Corte de Justicia en su sesión de fecha 29 de mayo de 1997. En su sentencia, la Corte estimó que dicho juicio debía de sobreseerse con fundamento en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, en atención a que no se afectaba la esfera jurídica de la quejosa

Dentro de las consideraciones del fallo, cabe resaltar aquella en que la Corte determina que las disposiciones en materia ecológica, en todo caso otorgan un derecho a la colectividad, siendo ésta la única en posibilidad de reclamar su cumplimiento.

"Conviene añadir que del análisis de las diversas disposiciones que han quedado transcritas a lo largo de esta ejecutoria podría llegar a admitirse que las disposiciones en materia ecológica relativas a una comunidad determinada, establecen derechos a favor de las personas físicas y morales que residen en el lugar, lo que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo. En el caso ni es la comunidad de Tepetzotlán ni su representante legítimo quien promueve el juicio de amparo a que se refiere la presente revisión. La asociación quejosa no pretende ni menos demuestra que tuviera ese carácter."

Estas consideraciones dieron lugar a la siguiente tesis:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis. P. CXI/97

Página: 156

ECOLOGÍA. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO EN CONTRA DE LEYES DE ESA MATERIA, CORRESPONDE A LA COMUNIDAD COMO TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). La noción de interés jurídico se encuentra estrechamente vinculada con el principio de relatividad establecido en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los efectos de una sentencia de amparo. La fracción II del citado precepto constitucional señala que "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.". Asimismo, cuando se otorga el amparo en contra de una ley, el efecto de la sentencia es proteger al quejoso en contra de su aplicación presente y futura, con lo que se respeta el principio de relatividad citado, como lo ha determinado este alto tribunal en la tesis que lleva por rubro: "AMPARO CONTRA LEYES LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. ". Lo anterior significa que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Ahora bien, los artículos 9o. de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, 1o. , fracción VIII, 15, fracciones I y II, 18 y 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (vigentes en febrero de 1993), contienen disposiciones en materia ecológica relativas a una comunidad determinada, estableciendo derechos a favor de las personas físicas y morales que la integran y residen en el lugar, lo que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo. De ello se sigue que cuando lo promueve una asociación cuya pretensión radica, no en salvaguardar algún derecho que le otorgue la ley por encontrarse dentro de su hipótesis, sino en que se proteja a la colectividad que no representa y se haga una declaración general respecto de la ley y decreto reclamados, se está en la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues de admitirse la procedencia del amparo y en el supuesto de que el mismo tuviera que otorgarse, se estaría ante el problema de determinar los efectos de la

sentencia, los cuáles no podrían ser otros que los señalados y que vulnerarían claramente la fracción II del artículo 107 constitucional, lo que jurídicamente no puede acontecer.

Amparo en revisión 435/96 Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A. C. 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga M. Sánchez Cordero. Ponente Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de junio en curso, aprobó, con el número CXI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de mil novecientos noventa y siete.

Una crítica que se puede hacer a esta tesis, se basa en el hecho de que por una parte reconoce un derecho de la colectividad, que pudiera ejercerlo por sí misma o a través de un representante en juicio de amparo, pero por la otra no resuelve quien es dicho representante, lo que igualmente la deja en estado de indefensión

Lo anterior, en atención a que, por una parte, sería prácticamente imposible organizar a una comunidad entera para que promueva un juicio de amparo, lo que implica además de que todos estén de acuerdo, y por la otra hay incertidumbre en determinar al ente que la representa. Al respecto, sería cuestionable que fuera la autoridad administrativa, sobre todo si se toma en cuenta que en la mayoría de las ocasiones es dicha autoridad la demandada por no proteger debidamente el interés público.

En consecuencia, la protección de este tipo de derechos, cuya existencia es reconocida en la propia tesis de la Corte, es inexistente, lo que hace que el texto de la ley que protege este tipo de derechos sea letra muerta, imposibilitando a los afectados para actuar en su propio beneficio o en el de la colectividad.

Por otra parte, este criterio no hace sino ejemplifica la incapacidad estructural del juicio de amparo para tutelar estos nuevos derechos (como lo son a un medio ambiente sano o de preservación del entorno residencial), más aún cuando son afectados por leyes o normas generales

La necesidad de proveer a estos derechos de una debida protección ha sido ampliamente reconocida, inclusive por el propio poder judicial. Como ejemplo de este reconocimiento y de propuestas para tratar de solucionar este problema al que actualmente se enfrenta el juicio de amparo podemos mencionar la que realiza Góngora Pimentel en su obra introductoria al juicio de amparo, en la que señala que se debe de reformar la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, para quedar de la siguiente forma: "Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente. V. Contra actos que no afecten los intereses del quejoso",²⁹² lo que en opinión de Góngora "tal vez permitiría que los tribunales federales puedan ampliar la legitimación del quejoso, para protegerle intereses no cuantificables en dinero, de comodidad, de medio ambiente y otros semejantes ." ²⁹³

En ese mismo tenor y como parte de una propuesta más extensa, que incluye una reforma a todo el juicio de amparo, se encuentra el proyecto de reformas tanto a la Ley de Amparo como a la Constitución Federal, que fuera realizada por una Comisión establecida por la propia Suprema Corte y que plantea la cuestión del interés suficiente para acudir al juicio de amparo.

²⁹² Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo ... >>, op cit. p. 75.

²⁹³ Góngora Pimentel, Genaro. <<Introducción al Estudio del Juicio de Amparo .. >>, op cit. p. 75.

La propuesta propone sustituir la necesidad de demostrar un interés jurídico (entendido como derecho subjetivo) para la procedencia del amparo, por un interés “legítimo”. Al respecto en la introducción al proyecto de reformas se señala lo siguiente

“Frente a la disyuntiva de mantener el sistema en sus términos actuales o abrir nuevas posibilidades de impugnación, la Comisión propone introducir el sistema intermedio que suele denominarse de interés legítimo. Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico- o, y aquí está lo relevante, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico. Por su amplitud, este criterio de legitimación debe ser considerado a la luz de todas las hipótesis que puedan llegar a presentarse en el juicio. Por ello, la Comisión propone acotarlo tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos se están discutiendo las posiciones dentro de un litigio en el que, en principio, las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los

mismos medios de defensa, de modo tal que cualquier afectación de ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, rompería el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener.”²⁹⁴

Esto se traduce en la propuesta de reforma a la fracción I del artículo 107 de la Constitución y de un nuevo artículo 4 de la Ley de Amparo, los que quedarían con la siguiente redacción:

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

“I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia del titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;”

“Artículo 4. Son partes en el juicio de amparo:

“I. El quejoso titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo

²⁹⁴ Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000. Pág. 53.

primero y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.”

No obstante los buenos propósitos de las propuestas arriba mencionadas, de llegar a concretarse, enfrentarían en la práctica una serie de problemas que harían que difícilmente se proporcione una adecuada protección a los derechos que la ley otorga en materias como desarrollo urbano, medio ambiente y protección de los consumidores, sobre todo en caso de impugnarse normas generales.

En primer término, la propuesta de la Suprema Corte, que propone sustituir el interés jurídico por interés legítimo, introduce un concepto novedoso tanto para el juicio de amparo como para prácticamente el resto de nuestra legislación, sin explicar como pudiera tener el efecto de ampliar la legitimación dentro del juicio de garantías.

Este nuevo concepto, que se dice ha sido ampliamente desarrollado en el extranjero, es propio del desarrollo que ha tenido el derecho administrativo principalmente en Europa, y se refiere principalmente a la legitimación para actuar tanto ante la administración pública, como en un procedimiento contencioso administrativo, en donde en la mayoría de los casos no se puede hablar propiamente de la existencia de un derecho subjetivo lesionado, sino de sólo un derecho a que la administración pública se produzca dentro de

los límites de la legalidad (interés a la legitimidad de los actos administrativos)²⁹⁵ Un caso que puede ilustrar esta situación se da cuando, por ejemplo, le es negado a un particular un permiso o autorización, en este caso es claro que el particular no puede reclamar la afectación a un derecho subjetivo adquirido, pero sí el que la negativa se haya hecho respetando el principio de legalidad.

Un aspecto que cabe mencionar de esta noción de "interés legítimo", radica en el hecho de que, de la misma forma que sucede con los derechos subjetivos, se trata de un concepto que necesariamente recae en un individuo concreto y determinado y en una situación jurídica referida al mismo.

En ese sentido el maestro español Lorenzo Bujosa Vadell expone que "los intereses legítimos no son, por definición, derechos subjetivos, pero intrínsecamente no son entidades distintas: puede decirse, en principio, que son situaciones jurídico-subjetivas relacionadas con normas que regulan, en el interés general, el desarrollo de la actividad de la Administración pública".²⁹⁶

Aún más, Bujosa Vadell continúa señalando que "puede afirmarse, si queremos hallar el núcleo de este confuso concepto, que <<legitimidad>> equivale a <<juridicidad>>. El <<interés legítimo>> se sitúa como una de las diversas formas de concretarse las

²⁹⁵ Bujosa Vadell, Lorenzo. "La protección jurisdiccional de los intereses de grupo ...", op. cit. p. 35

²⁹⁶ Bujosa Vadell, Lorenzo. "La protección jurisdiccional de los intereses de grupo ...", op. cit. p. 35.

pretendiendo que con ella se resuelven todos los problemas de legitimidad, puede ocasionar mayores problemas que beneficios, lo que demuestra que esta propuesta no ha sido debidamente considerada

En primer lugar, la modificación a la fracción I y al 4 de la Ley de Amparo no es consistente con el resto del texto de la propuesta, en donde se sigue hablando de la existencia del agravio y del perjuicio como presupuesto a la acción constitucional. Como ejemplo se puede señalar la fracción VIII del artículo 59 y la fracción I del artículo 106 que respectivamente disponen

"Artículo 59. El juicio de amparo es improcedente:

"VIII. Contra actos que no causen agravio al quejoso y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación para causarlo.

"Artículo 106 El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso "

En segundo lugar, aunque la propuesta menciona que ya hay ciertos antecedentes de la noción de interés legítimo en nuestro país, lo que no se señala es que dichos antecedentes equiparan la noción de interés legítimo al de interés jurídico o, en el mejor de los casos, lo limitan al ámbito de las relaciones administración pública-particular.

La propuesta dispone que se encuentra legitimado para promover el juicio de amparo aquella persona afectada en un interés legítimo derivado de su posición frente al orden jurídico, lo que se puede traducir en situaciones en que el particular se ve beneficiado por el orden jurídico sin que exista un derecho subjetivo

Ahora bien, en materias como desarrollo urbano, medio ambiente y protección de los consumidores, los particulares se ven beneficiados o, mejor dicho, su posición frente al ordenamiento jurídico es como parte de un grupo humano (por ejemplo un grupo de vecinos que se ven beneficiados por un plan de desarrollo urbano en su zona residencial).

En consecuencia, de ver afectada su posición frente al orden jurídico por un acto de autoridad, cualquier particular integrante del grupo estaría en posibilidad de encontrarse suficientemente legitimado para acudir en demanda de amparo, independientemente de la posición de los demás integrantes del mismo.

Esto no ocasiona problemas tratándose de un acto administrativo concreto y particular, ya que la sentencia que ampara tendría efectos particulares y concretos, pero en el caso de que el quejoso impugne una norma general como parte del grupo, la sentencia que ampara al quejoso no podría tener otros efectos más que generales, ya que no podría protegerse al quejoso sin afectar la situación de la colectividad en general que se encuentra en la misma posición del quejoso "frente al orden jurídico", lo que choca con el principio de relatividad de las sentencias de amparo, que prohíbe hacer una declaración general de la norma impugnada. Fue esto precisamente uno de los puntos que motivaron a

la Suprema Corte a sobreseer el amparo en revisión 435/96 promovido por Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A C., que arriba comentamos y que dió origen a la tesis "ECOLOGÍA. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO EN CONTRA DE LEYES DE ESA MATERIA, CORRESPONDE A LA COMUNIDAD COMO TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS".

En consecuencia, la propuesta por un lado abre la puerta de entrada pero no la de salida, por una parte pretende ampliar la legitimación pero por la otra deja subsistente en sus términos la cláusula Otero, lo que dejaría al juzgador en un dilema que ciertamente se resolvería en el sentido de declarar improcedente un juicio con estas características.

Inclusive en el caso de abrir la legitimación mediante la aceptación del concepto de "interés legítimo" sólo para el caso de que se impugnen actos administrativos, la eficacia de esta reforma no tendría el impacto esperado, sobre todo en atención a las reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 1 de diciembre de 2000, con las que se convirtió al Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Contencioso con jurisdicción administrativa general, abarcando todas las materias y no sólo la propiamente fiscal, con lo que el papel del juicio de amparo indirecto en materia administrativa se ve reducido a un papel prácticamente inexistente.

Así mismo, la propuesta que Góngora Pimentel hace en su obra introductoria al amparo, en el sentido de eliminar la palabra "jurídico" de la fracción V del artículo 73 de

la Ley de Amparo, al igual que la propuesta de la Suprema Corte, no toma en cuenta las implicaciones que podría tener en la protección de derechos con una connotación social cuando se impugnan normas generales.

Una cuestión que es cierta, es la necesidad de brindarles a estos derechos mecanismos que puedan asegurar su eficaz protección, ya que sin ésta, se convierten en letra muerta. En ese sentido tanto el juicio de amparo como la totalidad de nuestro sistema jurídico, se han negado a evolucionar y proporcionar mecanismos procesales adecuados para su protección.

Es claro que la forma en que se encuentra estructurado el juicio de amparo (cuyo fin es la protección del individuo en cuanto tal), no le permite brindar actualmente esta protección, pero ello no implica que no se pueda crear un procedimiento dentro del mismo, que permita cumplir con este nuevo reto

En ese sentido se ha pronunciado Juventino V Castro, quien, reconociendo el carácter social de los derechos que mencionamos en el Capítulo I del presente trabajo, apunta la necesidad de crear una "acción social de amparo", que encuentre su fundamento en un agravio colectivo, pero que siga siendo directo en cuanto beneficie a cada uno de los miembros de un grupo social determinado.²⁹⁹

Tomando en cuenta la naturaleza eminentemente individualista que caracteriza al juicio de garantías, que provoca que las propuestas de reforma que no toman en cuenta la

Un aspecto primordial que se da en este tipo de procesos, es la calificación que hace el juez del representante (a fin de verificar que hace una representación adecuada). Con dicho objetivo el juez examina que:

- a) existan cuestiones de hecho o de derecho comunes a todos los miembros del grupo;³⁰¹
- b) el representante se encuentre situado en una posición similar a la de los miembros del grupo;³⁰²
- c) "quienes actúen en el tribunal defendiendo el interés del grupo protegerán justa y adecuadamente" los intereses del grupo,³⁰³ y
- d) no existan conflictos "entre los miembros del grupo que actúan ante el tribunal y los ausentes".³⁰⁴

2. El establecimiento de una etapa previa que sirva para determinar al grupo, examinar si el promovente efectivamente representa los intereses del mismo, notificar a los miembros ausentes del grupo de la existencia del proceso para que, si así lo desean, comparezcan al mismo.

3 El establecimiento de supuestos en los que la sentencia pueda llegar a tener efectos generales a fin de que resulten beneficiados todos los miembros del grupo, sobre todo en aquellos casos en los que se impugne una norma general

³⁰¹ Bujosa Vadell, Lorenzo. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, op. cit p. 288.

³⁰² Bujosa Vadell, Lorenzo. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, op. cit p. 198

³⁰³ Bujosa Vadell, Lorenzo. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, op. cit p. 288

³⁰⁴ Bujosa Vadell, Lorenzo. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, op. cit. p. 289.

propuesta, ya que, bajo ciertas condiciones, se permite a cualquier ejidatario o comunero promover el juicio de garantías en defensa de los derechos comunes a todo el núcleo de población agrario, además de que la sentencia que se dicta afecta al mismo núcleo en su conjunto.

Aunque las disposiciones del libro segundo prácticamente ya no se aplican debido a las reformas que sufrió nuestra legislación agraria en 1992 (que involucró la creación de los tribunales agrarios), no se puede negar que las disposiciones especiales que en esta materia prevee el juicio de amparo, constituyen una verdadera acción colectiva.

Finalmente, cabe señalar que la creación de este nuevo procedimiento de amparo, que tendría por objeto la protección de los derechos constitucionales otorgados al individuo como parte de un grupo social, involucraría necesariamente, la reforma de los artículos 103 y 107 de la Constitución, así como de su ley reglamentaria

De no admitirse que actualmente gran parte de los derechos que otorga nuestra Constitución no pueden ser protegidos y que es necesaria la creación de mecanismos adecuados para su tutela, tendremos que reconocer entonces que nuestro texto supremo y fundamental, cada día, deja de ser una norma jurídica para convertirse en una mera declaración política, en donde sólo se enumeran una serie de buenos propósitos sin posibilidad de concretarse en la realidad.

CONCLUSIONES

Primera. Para decir que un régimen es justo y que el Estado cumple en forma efectiva con su obligación de impartir justicia, es necesario que se garantice la protección de todos los derechos de los que es titular el individuo y le son otorgados expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de esta tesis destacan aquéllos que han sido introducidos en el texto constitucional durante los últimos años y que tienen una clara connotación social, permitiéndole un acceso efectivo a nuestros procedimientos jurisdiccionales de control constitucional.

Segunda. La acción de inconstitucionalidad en nuestro país, prevista en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adolece de dos limitantes que le impiden ser un medio de control constitucional más efectivo: la primera, es la imposibilidad de revisar a través de ella, el procedimiento de reformas a la Constitución, la segunda, que es consecuencia de haber limitado su ejercicio a el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, el treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos locales, el Procurador General de la República y los partidos políticos, ya que ha provocado que las acciones de inconstitucionalidad sólo son empleadas para combatir leyes electorales o leyes que afectan directamente a los partidos políticos, demostrando que estas entidades, no son un vehículo adecuado que funcione en beneficio de la Constitución o la población en general.

Tercera. A fin de superar dichas limitantes, es necesaria una reforma constitucional que, por una parte, permita la impugnación del procedimiento de reformas a nuestro texto fundamental a través de las acciones de inconstitucionalidad y, por la otra, otorgue legitimación a la ciudadanía en general y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Cuarta. Se requiere de una reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, con el objeto de establecer un procedimiento adecuado para la tramitación de las "acciones de grupo" previstas en el artículo 26 de dicho ordenamiento, eliminando la discrecionalidad que actualmente tiene la Procuraduría Federal de Consumidor en su ejercicio

Quinta. La interpretación del poder judicial que identifica el "interés jurídico" con el "derecho subjetivo", ha dejado fuera del control constitucional a través del juicio de amparo, tanto a leyes como actos de autoridad que vulneran en perjuicio de los particulares, las garantías individuales que durante los últimos años han sido incorporadas en nuestra Constitución y que tienen una eminente connotación social.

Sexta. Esta incapacidad del juicio de amparo de tutelar derechos con una connotación social, es reflejo de su naturaleza eminentemente individualista. Al respecto cabe recordar que el juicio de amparo nace y llega a su madurez durante una época marcada por el predominio de la doctrina liberal-individualista que, en el campo del derecho, se caracterizó por el reconocimiento constitucional de ciertos derechos que atañen estrictamente al individuo como lo son el derecho a la vida, a la libertad o a la propiedad. Así, el juicio de garantías es un instrumento encaminado a proteger este tipo de derechos,

con un carácter eminentemente individualista (lo que se ha manifestado en los principios de instancia de parte agraviada y relatividad de las sentencias), haciendo que su finalidad se agote únicamente con la protección del individuo

Séptima. La propuesta de sustituir el concepto de "interés jurídico" por el de "interés legítimo", contenida en el Proyecto de Ley de Amparo que recientemente se elaboró bajo el auspicio de la Suprema Corte de Justicia, no considera la connotación social de los "nuevos" derechos consagrados como garantías individuales; además, no toma en cuenta la totalidad de los principios en los que está basado y la totalidad de procedimientos que conforman el juicio de amparo, por lo que, de llegar a concretarse, difícilmente podría tener plena eficacia y el efecto de ampliar la legitimación dentro del juicio e, inclusive, en el caso del amparo contra leyes, podría crear conflictos con el principio de relatividad de las sentencias

Octava. La creación de un nuevo procedimiento dentro del juicio de amparo es probablemente la mejor opción. Esta acción debería de contar necesariamente con: formas más flexibles de legitimación a favor de uno o varios integrantes de un grupo que se vea afectado por una ley o acto de autoridad, en beneficio y representación del grupo en general; una etapa previa que sirva para determinar al grupo, examinar si el promovente representa de verdad los intereses del mismo y notificar a los miembros ausentes del grupo de la existencia del proceso para que, si así lo desean, comparezcan al

mismo; y supuestos en los que la sentencia pueda llegar a tener efectos generales a fin de que resulten beneficiados todos los miembros del grupo, sobre todo en aquellos casos en los que se impugne una norma general

FUENTES

A). BIBLIOGRÁFICAS.

- ◆ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa, S A.. México, 1993
- ◆ Barry, Brian. *Teorías de la Justicia*. Primera Edición Editorial Gedisa, S.A. España 1995.
- ◆ Bialostosky, Sara. *Panorama del Derecho Romano* Tercera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1990.
- ◆ Burgoa O., Ignacio. *Las Garantías Individuales* Vigésimo octava edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1996.
- ◆ Burgoa Orihuela, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano* Editorial Porrúa, S. A. México, 1996.
- ◆ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo* Editorial Porrúa, S A . México, 1992.

- ◆ Bujosa Vadell, Lorenzo *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*. Primera Edición José María Bosch Editor, S. A. España 1995

- ◆ Cappelletti, Mauro. Garth, Bryant. *El acceso a la justicia*. Fondo de Cultura Económica México 1996

- ◆ Carnelutti, Francisco. *Sistema de Derecho Procesal Civil* Tomo II Composición del Proceso. Traducción de Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y Sentís Melendo, Santiago. Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor. México

- ◆ Castro y Castro, Juventino V *Hacia el Amparo Evolucionado*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1993.

- ◆ *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX* Constitucionalismo colaboraciones extranjeras y nacionales. Tomo IV. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989.

- ◆ Cossio, José Ramón. *Constitución, Tribunales y Democracia*. Primera Edición Editorial Themis, S.A. de C V.. México, 1998

- ◆ Cossío, José Ramón. *Similitudes y Diferencias entre las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad* La Defensa de la Constitución Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M compiladores Primera Edición. Distribuciones Fontamara S.A de C.V.. México, 1997.
- ◆ García Castillo, Tonatiuh. *La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional*. Primera Edición. Editorial ASBE. México, 1997.
- ◆ García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
- ◆ Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco Compiladores *El Derecho y la Justicia*. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Editado por Editorial Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Boletín Oficial del Estado. Madrid 1996.
- ◆ Góngora Pimentel, Genaro *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, S A México, 1995.
- ◆ Gudiño Pelayo, José de Jesus. *Introducción al Amparo Mexicano*. Segunda Edición. Editorial Limusa, S.A de C.V Grupo Noriega Editores México, 1999

- ♦ Hernández Martínez, María del Pilar. *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*. Primera Edición Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997.

- ♦ Jenks, Edward *El Derecho Inglés* (Título Original: *The Book of English Law*). Trd. Ajustada a la tercera edición inglesa por José Paniagua Porras. Editorial REUS, S.A. Madrid, España 1930

- ♦ Kelsen, Hans *Qué es justicia*. Editorial Planeta-De Agostini, S.A . España, 1993.

- ♦ Kelsen, Hans *Teoría General del Derecho y del Estado*. Segunda Edición Quinta Reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.

- ♦ Macaulay Trevelyan, George *Historia Política de Inglaterra*. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica México, 1984.

- ♦ Madrid Espinoza, Alfonso. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Primera Edición. Vicova Editores, S.A. de C.V. México 1995.

- ♦ *Manual del Juicio de Amparo*. Segunda Edición. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Editorial Themis, S A. de C.V.. México, 1999.

- ◆ Margadant, Guillermo Floris *El Derecho Privado Romano*. Novena Edición. Editorial Esfinge, S A . México, 1979.
- ◆ Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Tomo I Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México, 2000
- ◆ Ovalle Favela, José. *Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor*. Editoronal McGraw-Hill. México, 1995.
- ◆ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil* Editorial Porrúa, S.A México, 1952
- ◆ Platón. *Diálogos* Vigésima Edición Editorial Porrúa México, 1984
- ◆ Porrúa Pérez, Francisco *Teoria del Estado*. Vigésimosexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- ◆ Rabasa, Oscar *El Derecho Angloamericano* Segunda Edición Editorial Porrúa, S A. México, 1982.
- ◆ Radbruch, Gustav *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. México 1993

C). LEGISLATIVAS.

- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial* de la Federación de 5 de febrero de 1917.

- ◆ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial* de la Federación de 11 de mayo de 1995.

- ◆ Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. *Diario Oficial* de la Federación de 26 de mayo de 1928.

- ◆ Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial* de la Federación de 10 de enero de 1936

- ◆ Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2000.

- ◆ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación *Diario Oficial* de la Federación de 26 de mayo de 1995.

- ◆ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1982

- ◆ Ley Federal de Procedimiento Administrativo. *Diario Oficial* de la Federación de 4 de agosto de 1994.

- ◆ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Diario Oficial* de la Federación de 28 de enero de 1988.

- ◆ Ley Federal de Protección al Consumidor. *Diario Oficial* de la Federación de 24 de diciembre de 1992

- ◆ Ley General de Asentamientos Humanos *Diario Oficial* de la Federación de 21 de julio de 1993.

- ◆ Código Fiscal de la Federación *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

- ◆ Ley Federal del Trabajo *Diario Oficial* de la Federación de 1 de abril de 1970.

- ◆ Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

- ◆ Constitución de los Estados Unidos de América. Promulgada el 17 de septiembre de 1787

- ◆ Constitución de la República Francesa. Promulgada el 4 de octubre de 1958.

- ◆ Constitución Política de Colombia. Promulgada el 4 de julio de 1991.

- ◆ Constitución Española Promulgada el 31 de octubre de 1978