

942



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO Y LAS
VISITAS DE VERIFICACIÓN EN LA LEY DE COMERCIO
EXTERIOR.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELIZABETH UGARTE GARCIA

298923

ASESOR: LIC. SERGIO A. LINARES PEREZ



MEXICO, D.F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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**

ERIDAD 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:

La alumna **UGARTE GARCIA ELIZABETH**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO Y LAS VISITAS DE VERIFICACION EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Sergio A. Linares Pérez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Linares Pérez, en oficio de fecha 24 de agosto de 2001, y el Dr. Antonio Saucedo López, mediante dictamen de 18 de septiembre 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 de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLE EL ESPIRITU"
Cd. Universitario, D.F. octubre 1º de 2001.


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

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 a la Secretaría General de la Facultad.

Antonio Saucedo López
DOCTOR EN DERECHO

México, D.F. a 18 de septiembre de 2001.

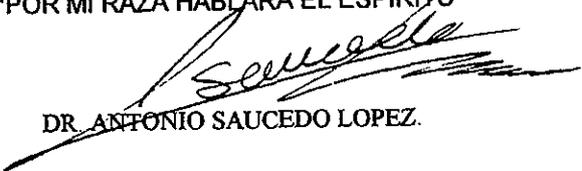
**SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Distinguido Señor Doctor:

Tengo la oportunidad de saludarlo con afecto y expresarle que en cumplimiento a su oficio de fecha 28 de agosto último, he revisado la tesis que presenta la alumna ELIZABETH UGARTE GARCIA denominada "EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO Y LAS VISITAS DE VERIFICACION DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR", habiendo considerado que dicho trabajo de investigación, a mi juicio reúne los requisitos necesarios para que dicha presentante pueda continuar con los trámites tendientes a su examen de Licenciatura.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**


DR. ANTONIO SAUCEDO LOPEZ.

**Prolongación de Uxmal 1022 Col. Santa Cruz Atoyac. Tel 56-88-18-14
y 56-88-55-24**

México, D.F. a 24 de Agosto de 2001

Doctor Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho
P r e s e n t e

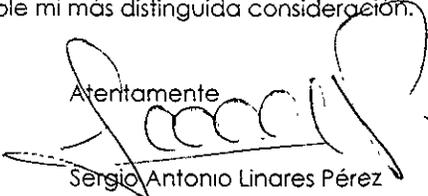
Muy estimado señor Director:

Le informo a usted que la pasante Elizabeth Ugarte García ha terminado bajo mi asesoría su tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, intitulada "El Control Constitucional de Amparo y las Visitas de verificación de la Ley de Comercio Exterior".

La señorita Elizabeth Ugarte García realizó una cuidadosa investigación sobre el tema y acudió a una amplia bibliografía e información documental por lo cual, su trabajo recepcional cumple los requisitos reglamentarios.

Aprovecho para enviarle un cordial saludo, reiterándole mi más distinguida consideración.

Atentamente



Sergio Antonio Linares Pérez

*Queda prohibido no crear mi historia,
dejar de dar las gracias a mi familia por mi vida,
no tener un momento para la gente que me necesita,
no comprender que lo que la vida nos da, también nos lo quita.*

*Queda prohibido no demostrarte mi amor,
hacer que pagues mis dudas y mi mal humor,
inventarme cosas que nunca ocurrieron,
recordarte sólo cuando no te tengo.*

*Queda prohibido dejar a mis amigos,
no intentar comprender lo que vivimos,
llamarles sólo cuando les necesito,
no ver que también nosotros somos distintos.*

*Queda prohibido echarte de menos sin alegrarme,
olvidar tus ojos, tu risa, tus besos,
todo porque nuestros caminos han dejado de abrazarse,
olvidar nuestro pasado y pagarlo con nuestro presente.*

AGRADECIMIENTOS

*A ti Dios por guiarme y
ayudarme a levantar cada vez que caigo
perdonando todas mis equivocaciones.*

*A ustedes Padres:
por ese amor infinito que me han tenido,
les doy las gracias y les pido perdón.*

*A mi abuela:
Que siempre ha estado conmigo
aún y cuando no lo he merecido.*

*A mis hermanos:
Por esa confianza que siempre han depositado en mi.*

*Daniel:
Por ese ahínco que siempre mostraste
queda prohibido no sonreír a los problemas,
no luchar por lo que quieres,
abandonarlo todo por tener miedo,
no convertir en realidad mis sueños.*

*Adriana y Mary:
Por su amistad incondicional
en esos momentos en que se necesitan a los verdaderos amigos*

Juan Carlos Arreola:
Por esa magnífica amistad y apoyo
que me has brindado desde siempre

A la Familia Pérez Palomino
Por esa bella amistad que me han ofrecido,
la cual perdurará por siempre

A Brendita, Adriana, Mike y Ramoncito
Por brindarme su amistad y apoyo

A la memoria de:
Lic. Enrique Sánchez Bringas,
quien me inicio en el grandísimo mundo del Derecho.

Y

Silvia Vargas Saucedo
por esos consejos que siempre nos brindaste,
estoy segura de que lo seguirás haciendo donde quiera que te
encuentres

Nunca se hace algo sin ayuda:

Al Lic. Sergio A. Linares Pérez
por su asesoramiento profesional y tiempo dedicado a este trabajo.

**EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO Y LAS VISITAS DE
VERIFICACION EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR**

INTRODUCCION

CAPITULO I

DIVERSOS SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

1. *Concepto de control constitucional y alcance del mismo*
2. *Diversos tipos de control constitucional*
 - 2.1. *Artículo 103 constitucional*
 - 2.2. *Artículo 104 constitucional*
 - 2.3. *Artículo 105 constitucional*
 - 2.4. *Artículo 107 constitucional*
 - 2.5. *El Control Constitucional de Amparo*
3. *Las partes en el Juicio de Amparo*
 - 3.1. *Concepto de parte*
 - 3.2. *El Quejoso*
 - 3.3. *Autoridad Responsable*
 - 3.4. *Características del acto de autoridad*
 - 3.5. *Tercero Perjudicado*
 - 3.6. *Ministerio Publico*
4. *Jurisprudencia*

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

1. *Inglaterra.*
2. *Francia.*
3. *Estados Unidos de América.*
4. *Derecho Positivo Mexicano en las constituciones de 1824, 1836, Bases Orgánicas de 1843, Actas de Reforma de 1847, Constituciones de 1857 y 1917.*

CAPITULO III

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

1. *Bases Constitucionales de la Ley de Comercio Exterior*
2. *Exposición de Motivos de la Ley de Comercio Exterior*
3. *Autoridades competentes para su aplicación*
4. *Qué son las Visitas de Verificación y el porque de su aplicación*
5. *Procedimiento Administrativo de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional*
6. *Desarrollo de las Visitas de Verificación*

CAPITULO IV

LAS VISITAS DE VERIFICACION Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO

- 1. La expedición de la orden de visita y la SECOFI como posible autoridad responsable*
- 2. La Visita de Verificación como acto reclamado*
- 3. Análisis de las Visitas de Verificación a la luz de los requisitos constitucionales y legales para los efectos del juicio de amparo*

INTRODUCCION

El que un acto de autoridad afecte las garantías Constitucionales del gobernado, da lugar al Juicio de Amparo que no tiene más explicación que el de servir como medio de defensa legal ante los actos Inconstitucionales del gobernante.

La Instancia del Amparo supone la existencia de un agravio, un perjuicio, un daño a la esfera jurídica del afectado, sin esta característica no es concebible demandarlo ni es procedente tramitarlo.

Tomando como base estas perspectivas, se plantea el problema objeto de este estudio.

En el Comercio Internacional existen las llamadas Prácticas Desleales de Comercio Internacional, como el Dumping o las Subvenciones. Cuando alguno de estos casos se presenta, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ya sea de Oficio o a petición de Parte inicia un procedimiento de investigación, en el cual funge como Autoridad Investigadora, según lo establecido en el artículo 5 fracción VII de la Ley de Comercio Exterior.

En el curso de dicha investigación, la Autoridad Investigadora (SECOFI, Secretaría de Economía de acuerdo al decreto publicado el 30 de noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación) puede llevar acabo Visitas de Verificación en el domicilio de las partes involucradas aun y cuando ,éste se encuentre en el extranjero, a fin de verificar la

información que estas aportan para el esclarecimiento del caso, surgiendo así varias dudas.

1.- Puede ser SECOFI¹ considerada Autoridad Responsable para los efectos del Juicio de Amparo?

2.- Los Actos de la SECOFI², en particular la Orden de Visita de Verificación ya sea que esta se practique en el país o en el extranjero puede colocarse dentro del supuesto de Acto de Autoridad?

3.-Puede ser procedente el Juicio de Amparo en contra de esa Orden y por ende en contra de la Visita de Verificación?

¹ Secretaría de Economía de acuerdo al decreto publicado el 30 de noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación

² Secretaría de Economía de acuerdo al decreto publicado el 30 de noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación

CAPITULO I

DIVERSOS SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

El juicio de amparo tiene como objetivo innato tutelar la Constitución de las violaciones³ que cometan las autoridades des Estado según se consagró en el proyecto de la Constitución Yucateca de 1840 en la que Manuel Crescencio Rejón incluyó al juicio de amparo como medio de protección y tutela de toda la Constitución de acuerdo al artículo 53 del proyecto⁴.

Con independencia del esfuerzo fallido para establecer el juicio de amparo en el proyecto de la minoría de 1842, fue hasta las reformas de 1847 (21 de abril de 1847) en las que interviniendo en su autoría Don Mariano Otero, nace propiamente el juicio de amparo para tutelar únicamente los derechos del gobernado y no así toda la Constitución como se había previsto en la Constitución Yucateca.

³ La Constitución de 1824 se puede observar un primer intento de control constitucional debido a que estableció en su artículo 137 fracción V, inciso 6 una disposición que establecía como una de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las infracciones de la Constitución y de las leyes generales según previniera la ley, sin embargo esta disposición nunca tuvo efectividad debido a que no se expidió la ley reglamentaria.

⁴ "Artículo 53. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia: 1° Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección, contra las leyes o 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 en 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".

Es hasta la Constitución Política de 1857 que en definitiva se estructura el juicio de amparo como procedimiento para tutelar los derechos del individuo más no logra el alcance de control constitucional de toda la Carta Magna como lo previó la Constitución Americana y el proyecto de la Constitución Yucateca de 1840.⁵

Al igual que la Constitución Mexicana de 1857 en la Constitución Política de 1917 se establece el Juicio de Amparo como un control constitucional para tutelar y preservar los primeros 29 artículos según se establece del artículo 103.

No obstante lo anterior y a pesar de que algunos tratadistas han visto en los artículos 14 y 16 constitucionales una forma de extensión protectora del control constitucional de amparo para todo el texto constitucional⁶, sin embargo; otra corriente de constitucionalistas no lo ven así al sostener que el amparo protege solamente a las garantías individuales y se establece únicamente como un medio para tutelar al individuo⁷.

⁵ No obstante que no existía reglamentación alguna para el juicio de amparo, el juez de Distrito de San Luis Potosí Pedro Zámamo dio entrada a un amparo fundado en el artículo 25 del Acta de Reformas en la que se establecía la obligación para los juzgadores de otorgar el amparo a los ciudadanos que sufrieran ataques violentos ya sea del los supremos poderes de la Nación o de los Estados, otorgando al quejoso la protección de la Justicia Federal en defensa de las libertades individuales transgredidas, surgiendo así la primera sentencia de amparo que se dictó en México.

⁶ Según afirma el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela y el Dr. Héctor Fix Zamudio, en virtud de que en el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo quiso consignar como garantía del gobernado la imposibilidad de que una persona sea privada de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, conforme a las leyes que no concurren los requisitos formales y materiales y constitucionales, es decir la norma deberá estar exenta de vicio alguno; y sobre toda la Constitución a través del concepto "causa legal" del procedimiento, de acuerdo a lo establecido por el artículo 16 constitucional, ya que el juicio de amparo protege todas las disposiciones de la Constitución que resulten infringidas por cualquier acto de autoridad que agrave a cualquier gobernado ya sea persona física, persona moral de derecho privado, etc.

Adicionalmente a este control constitucional de amparo en el artículo 105 de nuestra ley fundamental se reconocen dos procedimientos para proteger la Supremacía Constitucional que se denomina: "Controversia Constitucional" y "Acción de Inconstitucionalidad"⁷.

En relación al Control difuso de la Constitución, los jueces ordinarios (ya sean locales o federales) sólo desaplicarán la ley inconstitucional, pero jamás harán declaraciones de inconstitucionalidad, ya que éstas declaraciones solo podrán ser dictadas por la Suprema Corte de Justicia.

En el texto de los artículos 108 al 114 de nuestra actual Constitución, se ha querido ver como otro control constitucional para tutelar la Supremacía de la Constitución, el relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin embargo si tomamos en consideración el objetivo primordial del control constitucional que es el de declarar 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; a éste no puede considerársele control constitucional propiamente dicho debido a que en el juicio de responsabilidad a funcionarios públicos sólo se les sanciona por la falta cometida privándole del cargo que ocupa

⁷ Así lo considera el Dr. Felipe Tena Ramírez en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, en el cual menciona que de acuerdo a las características de que el juicio se sigue a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional, de que esa parte agraviada debe ser un individuo particular y de que la sentencia de limitará a resolver el caso concreto sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que motivare la queja; lo que le da un marcado individualismo a la institución del amparo, en tal grado y por consecuencia no es un sistema de defensa directo de la Constitución, sino de la defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución. (página 479 y 480)

⁸ A partir del 31 de diciembre de 1994 se reformó el artículo 105 constitucional, perfeccionándose en el sentido de que solo la Suprema Corte de Justicia podrá conocer y resolver estos conflictos.

*además de su inhabilitación para volver a desempeñar cargos públicos;
más nunca se nulifican sus actos.*

1. CONCEPTO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y ALCANCE DEL MISMO

Hans Kelsen, autor de la "Teoría Pura del Derecho", considera que el orden jurídico de un país se encuentra estructurado en un sistema de forma piramidal, en el que su vértice está ocupado por una "norma hipotética fundamental", de la que deriva la validez de todo el orden jurídico nacional.⁹ De tal manera que el orden jurídico no se integra por normas de un mismo nivel, sino que se encuentran jerarquizadas, distinguiéndose las normas primarias o fundamentales y las secundarias o derivadas.

Dicha teoría sostiene que la validez de las normas secundarias o derivadas estriba en que se presupone que fueron creadas de acuerdo con la existencia de otras cuya validez se admite, y la norma cuya validez no puede derivar de otra superior es la ley fundamental. Asimismo: "Todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un orden o sistema normativo".¹⁰

La estructura escalonada y piramidal del orden jurídico a que hace alusión Kelsen, se puede apreciar claramente en el sistema jurídico mexicano, en el que existe un notable sometimiento de las normas jurídicas secundarias a la Constitución Política Federal.

De acuerdo con esta teoría, la única ley que legal, ideológica y políticamente, puede denominarse suprema es la Constitución, por lo que toda norma jurídica secundaria, incluyendo a las electorales, tendrá

⁹Instituto de Investigaciones Jurídicas De La Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1992, p. 3025.

¹⁰ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 130 y 131.

validez dentro de nuestro sistema legal, únicamente si sus preceptos son acordes a los principios establecidos en la Constitución.

Sin embargo los órganos del Estado siempre debe tener en cuenta los límites de su acción, límites que al romperse no solo afectan la legalidad y constitucionalidad de todo sistema jurídico, sino que también afectan su legitimidad, o sea, su mismo sostén ideológico - político. Es por ello que se debe tener presente que la acción del Estado jamás debe rebasar el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 de la Constitución Política, que al tenor dice:

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

De la lectura de la primera parte de este precepto constitucional se podría considerar que se otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes emanadas del Congreso Federal y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. Sin embargo, ello no es así ya que la supremacía se reserva únicamente a la ley fundamental, pues la validez de las referidas leyes y los tratados está sujeta a que no sean contrarios

a la Constitución, reafirmandose así el principio de supremacía constitucional.

La constitución escrita se convierte en el supuesto último, el postulado formal de que depende la validez de todas las normas de un sistema jurídico. Además no debe pasarse por alto que la Constituciones contemporáneas pretenden garantizar una serie de valores políticos y sociales, así como los derechos fundamentales de los gobernados frente al poder público dotándola de supremacía y rigidez.¹¹

Del mismo modo el principio de rigidez constitucional se encuentra contenido en el artículo 135, que expresa: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

El concepto de "reforma" implica necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuera total, se trataría de una sustitución o transformación. Una reforma es algo accesorio o anexo a algo principal, que es precisamente su objeto; por consiguiente, cuando se elimina lo principal, la reforma no tiene razón de ser. Por lo tanto, la facultad reformativa que el artículo 135 confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados equivale sólo a una alteración parcial de la Constitución, por las razones ya dichas. Una reforma implica la

¹¹ Cetina Menchí, David. "El alcance del Control de la Constitucionalidad de las Leyes en el orden jurídico mexicano" Agosto de 1996

adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces no será reforma, ya que ésta altera pero no extingue. En otras palabras, reformar significa lógicamente alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia. De ahí que la reforma se distingue claramente de la transformación, la cual opera la mutación esencial o sustancial de una cosa.¹²

De acuerdo a lo anterior y una vez establecido los principios de supremacía y rigidez constitucional, puede establecerse que se le llama Control constitucional:

"Al proceso instituido y debidamente previsto en la misma Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que estén de acuerdo con la Ley Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido tal requisito (el apego a la Constitución por parte de las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones), se declarará su contrariedad con el texto de esa Ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer del juicio de constitucionalidad"¹³

En tal virtud, el control constitucional se constituye en un sistema establecido por la Constitución para su propia defensa, ya que permite garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, con el objetivo fundamental, histórico y jurídico de proteger y mantener el orden constitucional haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución.

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio " Preservar la Constitución" publicado en primera plana del Excelsior el 03 de abril de 1996.

¹³ Del Castillo Del Valle, Alberto, La Defensa Jurídica de la Constitución en México, México, Ed. Herrero, 1994, p. XXIII.

Entre el control de la constitucionalidad y el principio de la supremacía y rigidez constitucional existe una estrecha vinculación, ya que mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local pueden contravenir la ley fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada.

2. DIVERSOS TIPOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Los sistemas o instituciones de Control Constitucional los he referido al inicio del presente capítulo por lo que se refiere al aspecto formal del órgano encargado de realizar el Control Constitucional existen diversos tipos o sistemas de Control Constitucional, según el órgano que los regula fijándose los diversos sistemas de control constitucional que son los siguientes:

A. Sistema de control de la constitucionalidad por órgano político

El sistema de control constitucional por órgano político se caracteriza por lo siguiente: La preservación de la ley fundamental se encomienda bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes de Estado, o bien se confía a alguno de éstos; la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a determinados funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución; ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano petionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados; y, las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos.¹⁴

Este sistema presenta el inconveniente de que el control de la constitucionalidad no puede ser ejercido por un particular que resulte afectado en sus derechos con una ley o acto contrario a la ley fundamental, ya que ello sólo le corresponde a los órganos estatales o a determinados funcionarios públicos.

B. Sistema de control constitucional por órgano judicial

El ejercicio del control de la constitucionalidad en este sistema corresponde a un órgano del poder judicial quien está facultado para examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad federal o local; un ejemplo de este tipo es el juicio de amparo en nuestro país.

Las características principales de este sistema de control constitucional son: El ejercicio del control de la constitucionalidad está a cargo de un órgano judicial; cualquier gobernado, al que le afecte una ley o acto de autoridad, está legitimado para solicitar su inconstitucionalidad ante el órgano judicial; para determinar la no conformidad de la ley o acto impugnado a la ley suprema se sustancia un juicio o proceso, entre el particular que se considere agraviado y la autoridad responsable; y, las determinaciones del órgano judicial respecto a la inconstitucionalidad de la ley o acto impugnado, tienen efectos únicamente para las partes contendientes.¹⁵

En México se aplica el sistema de control de la constitucionalidad por órgano judicial, ya que la facultad de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de leyes y actos está encomendada al Poder Judicial de la Federación.

¹⁴ *Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, 27a. ed., México, Ed. Porrúa, 1990, p. 159.*

¹⁵ *ibidem, pp.159 y 160.*

1. En primera instancia, debe señalarse el **Juicio de Responsabilidad Política**, el cual procede (de acuerdo a lo establecido por el artículo 110 constitucional y artículos 6 y 7 de la Ley de Responsabilidades de 1982) contra los Servidores Públicos por las faltas y omisiones que cometan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de sus funciones de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

La sanción puede ser desde la destitución del cargo y su inhabilitación desde uno hasta veinte años en el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y si las infracciones políticas están tipificadas como delitos por las leyes penales, el funcionario público podrá previa declaración de procedencia del Senado, ser enjuiciado por los Tribunales Ordinarios.

2. Procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia

En éste procedimiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, siempre y cuando a su juicio considere que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión, en el sentido de que el resultado de la investigación se hará llegar a los órganos competentes.

Como ya se menciona al inicio de este capítulo estos procedimientos no pueden ser considerados como control constitucional ya que en el primero sólo se castiga al servidor público que comete actos indebidos y en el segundo solo consta de una investigación respecto a

algún ilícito y el resultado se hace llegar al órgano competente para que el lleve a cabo lo que corresponda al caso.

3. Controversias Constitucionales: *De acuerdo al artículo 105 de la Constitución Política se otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver en única instancia las controversias que se presenten entre los diversos poderes de un Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, respecto a la constitucionalidad de sus actos, entre dos o más Estados y el Distrito Federal y los que surjan entre un Estado y la Federación.*

Cuando las controversias se presentan entre éstos órganos del Estado por Violaciones a la Constitución Federal, de un Estado o de normas generales serán resueltas por la Suprema Corte en única instancia y la sentencia que se dicte tendrá efectos generales cuando sea aprobada por una mayoría de 8 votos en el pleno del Alto Tribunal.

Si el conflicto no involucró disposiciones generales ni normas constitucionales, el fallo de la Corte sólo tendrá efectos para las partes.

Las acciones de inconstitucionalidad de Leyes Federales o Tratados Internacionales podrán ser ejercitadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en única instancia por minorías del 33 % de la Cámara de Diputados o de Senadores o por el Procurador General de la República contra Leyes Federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

4. Juicio de Amparo

Este procedimiento es la instancia única que funciona de manera eficaz en la realidad jurídica del país, ya que aún y cuando su creación se debió a la tutela estricta de los derechos individuales consagrados constitucionalmente, ésta se ha extendido de manera paulatina a la protección de las disposiciones constitucionales cuya violación afecta un derecho de tipo personal.

Dentro del Juicio de Amparo podrían manejarse cinco funciones del mismo:

*A) **La tutela de la libertad personal**, ya que contra los actos que pongan en peligro la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, puede interponerse juicio de amparo por cualquier persona en nombre del afectado que se encuentre imposibilitado para hacerlo, aún y cuando el promovente sea menor de edad.*

En esta figura el Juez tiene amplias facultades de investigación y dirección del proceso, así como para dictar las medidas necesarias para la comparecencia del presunto agraviado una vez resuelto de oficio la suspensión del acto reclamado (tratándose de privaciones de libertad la suspensión debe solicitarse expresamente).

C) Amparo contra resoluciones judiciales o Amparo-Casación, en este juicio tiene como finalidad el estudio de la legalidad de las sentencias y resoluciones de última instancia, contra resoluciones que ponen fin a juicio que no tenga recurso o medio de defensa ordinario para su modificación o revocación. Este amparo puede dividirse en 4 secciones según se impugnen sentencias de tribunales penales, civiles (incluye la materia mercantil), administrativos y laborales.

D) Juicio de Amparo Contencioso Administrativo, en este juicio se impugnan actos y resoluciones administrativas ante tribunales especializados en la materia.

Existen dos vías para reclamar actos y resoluciones administrativas:

1. Cuando un acto o resolución una vez que se han agotados los medios de defensa ordinarios ya no puedan combatirse ante un tribunal administrativo se deben reclamar en vía de amparo, en primera instancia ante un juez de distrito y en segunda ante los tribunales colegiados de circuito.

2. Cuando los actos y resoluciones administrativas puedan ser impugnados ante tribunales administrativos, el juicio de amparo se promoverá contra la sentencia definitiva que pronuncien los tribunales, en única instancia.

E) Amparo Social Agrario, éste juicio fue instituido en beneficio de los campesinos que integran los poblados sujetos a la reforma agraria, para la defensa de la propiedad comunal o ejidal, en

virtud de la cual los campesinos puedan hacer la defensa de sus derechos ante el estado.

Tratándose de este juicio la ley establece disposiciones que otorgan beneficios procesales a los campesinos, como el de la representación subsidiaria cuando no promuevan el amparo en el plazo de 15 días los comisariados ejidales o comunales, los ejidatario o comuneros en lo individual cuentan con un plazo de 30 días contados a partir de su conocimiento de los actos que estiman violatorios para la presentación de la demanda, en cuanto a la demanda de amparo basta con que se presenten datos elementales, ya que las omisiones deberán ser subsanadas de oficio por el juez federal.

5. El Ombudsman es el organismo encargado de recibir e investigar quejas y denuncias de violaciones de los derechos humanos de los gobernados por parte de autoridades públicas, formulando recomendaciones no obligatorias para evitar o subsanar las violaciones aducidas en la denuncia.

Los Sistemas de Control pueden ser Preventivos y Reparadores; son Preventivos cuando su acción tiende a evitar que se cometa una violación y reparadores cuando, una vez cometida la violación los efectos del amparo reponen las cosas al estado en que se encontraban antes de ella.

El Juicio de Amparo que consagra la Constitución es ante todo preventivo, ya que su objetivo es evitar que se violen los preceptos que la misma establece, pero también contiene efectos reparadores.

2.1 ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL

La Constitución como ley suprema del país es el ordenamiento jurídico primordial del cual derivan las leyes secundarias, así como los actos jurídicos de ejecución, los cuales deben adecuarse al ordenamiento antes mencionado ¹⁶.

El precepto constitucional al que haremos referencia a continuación regula la procedencia genérica del juicio de amparo ante los tribunales federales.

Entre los antecedentes de este artículo se puede mencionar el artículo 137 fracción V de la Constitución de 1824, que confirió a la Suprema Corte la facultad de conocer las infracciones de la Constitución y leyes generales según se previniera por la ley; dicha atribución no se ejerció por la ausencia de la ley reglamentaria del artículo en mención.

Sin embargo el antecedente inmediato se establece en el artículo 101 de la carta federal del 5 de febrero de 1857, el cual dispone de manera casi exacta lo que el actual artículo 103 y que al tenor dice:

¹⁶El artículo 133 constitucional enuncia el principio de supremacía constitucional por medio del cual se dispone que la Constitución es la Ley suprema de todo el orden jurídico. Supremacía Constitucional significa que una norma contraria (ya sea material o formalmente) a la norma superior no tiene posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico.

La supremacía constitucional representa para los hombres un cierto margen de seguridad porque éstos saben que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución les otorga y que si tal cosa acontece existe un medio reparador de la arbitrariedad.

ARTICULO 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las Garantías Individuales

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad.

Este artículo menciona 3 clases de controversias que pueden ser combatidas y resueltas por medio del Juicio de Amparo, mismo que proceder contra todo tipo de autoridades legislativas, administrativas, judiciales ya sean Federales, Locales o Municipales, sin embargo, no puede figurar como Autoridad Responsable la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni los Ministros que la integran ya que ambos constituyen el orden supremo de la Justicia Federal, así mismo no podrán colocarse en este supuesto de Amparo los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito cuando estos hayan actuado como Jueces de Amparo.

La esencia del verdadero Control Constitucional se encuentra establecido en la Fracción I ya que en esta se fija la protección a las Garantías Individuales del gobernado, pudiendo ser reparadas las violaciones causadas por las Leyes o Actos de dichas Autoridades¹⁷.

¹⁷ La manera para reparar la violación aludida en el juicio de amparo podrá ser de dos maneras: La primera restableciendo las cosas al estado en que guardaban antes de las

Al recurrir al término de violación a la Constitución se habla de una Violación Inmediata, ya que se está infringiendo de manera directa las Garantías Individuales consagradas en la misma.

Respecto a la hipótesis de la fracción I muestra de manera evidente que el Juicio de Amparo tendrá necesariamente interpuesto por un particular, pues solamente los particulares en su carácter de personas privadas son titulares de Garantías Individuales.

En tratándose de las Fracciones II y III del presente artículo se refiere al amparo contra leyes o actos de autoridades federales o locales por invasión de esferas de competencia, este aspecto del juicio de amparo ha perdido su eficacia práctica y se promueve en escasas ocasiones con fundamento en las fracciones antes mencionadas.

Si se toma en consideración que al aceptarse por jurisprudencia como un motivo de procedencia del amparo, el principio de legalidad establecido por el artículo 16 de la carta magna o sea, que todo acto de autoridad debe provenir de autoridad competente, cuando una ley o acto de autoridad federal invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe considerarse que proviene de una autoridad incompetente, con lo cual infringe garantías individuales y por ello queda comprendido dentro de lo dispuesto por la fracción I del artículo en cuestión; por lo que ya no resulta necesario invocar las fracciones II y III del mismo precepto, aun cuando se mencionan de manera esporádica.

violaciones, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo y; la segunda cuando el acto tenga sea de carácter negativo el efecto del amparo ser obligar a la autoridad responsable a que actúe respetando la garantía de que se trate y a cumplir lo que la misma le exija.

Sin embargo pudiera prestarse a confusiones en cuanto a la interpretación de su texto; pues sería fácil pensar que el ofendido directo de la Ley o Acto Reclamado pudiera ser el Estado local o el Distrito Federal cuya soberanía es la directamente violada por la Ley o Acto de la Federación (hablando de la fracción II); o la Federación cuando la invasión emane de la entidad Local (Fracción III), dando así lugar a que se piense que quien pide el amparo será, la Federación o el Estado; según sea el caso.

Esta duda se disipa con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace a este respecto, la cual ha determinado por Jurisprudencia que para que se dé la procedencia del Amparo las violaciones que pretendan hacerse valer deban causar un agravio, un perjuicio directo a las personas físicas o morales de derecho privado además del requisito de que la parte demandada sea una autoridad mas nunca lo ser n la Federación ni los Estados ni el Distrito Federal aún y cuando se estén invadiendo esferas competenciales, ya que, ésta invasión a quien afecta directamente es a los gobernados.¹⁸

18 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITO FUNDAMENTAL QUE LA PARTE DEMANDADA SEA UNA AUTORIDAD.

Las partes en el juicio de amparo son siempre, como actor, un particular, y como demandado una autoridad. El demandado en el juicio de amparo tiene que ser siempre una autoridad porque aquel juicio tiene por objeto salvaguardar las garantías individuales, que son limitaciones al poder del Estado; de donde se sigue que cuando el Estado salva esas limitaciones y las burla, puede ser enjuiciado mediante juicio constitucional. Y un particular tiene que ser siempre el actor, porque el amparo protege garantías de la persona, según queda dicho, y aun en los casos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se refieren a la protección mediante el amparo de las respectivas jurisdicciones federales y local, las invasiones a las mismas tienen que resolverse en daño de particular y ser pedida su reparación por el individuo afectado, según lo establece respecto de toda clase de amparo el artículo 107 constitucional. Luego entonces, si no se cumple con el requisito fundamental de que la parte demandada sea una autoridad, debe confirmarse la sentencia recurrida, en lo que se decretó el sobreseimiento, con fundamento los artículos 1º., Fracción I, 4º, 73, fracción XVIII, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo.

Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo 109-114 Sexta Parte, Página: 149

Esto se traduce al fin y al cabo en una Violación a las garantías individuales que establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucional, los cuales consagran las garantías de legalidad y de seguridad jurídica lo que puede llevar a la conclusión de que no ser autoridad competente la que lleva a cabo un acto para el que no tiene facultades constitucionales.

2.2 ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL

Este artículo se inspiró en la competencia de los tribunales federales de los Estados Unidos, ya que de acuerdo con lo establecido en el artículo III, sección II de la carta federal de 1787, el cual dispone que el Poder Judicial Federal conocer de todos los casos que deriven de la aplicación de la Constitución, de leyes federales y tratados; los que afecten a los embajadores y cónsules; sobre almirantazgo; en aquellos en que la federación es parte; entre dos o más Estados; entre un Estado y los ciudadanos de otro estado; correspondiendo a la Suprema Corte federal el conocimiento en única instancia de las controversias en las cuales intervinieran representantes extranjeros.

Como puede observarse este modelo sirvió de base a la Constitución Federal de 1824, al grado de que se transcribió de manera integra salvo la excepción de la competencia en virtud de que le da facultad exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para el conocimiento de todos los asuntos que se mencionan en dicho artículo.

El precedente inmediato del artículo en cuestión se encuentra en el artículo 97 de la Constitución federal de 1857, el cual confirió a todos los tribunales federales la competencia para conocer de todas las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que versaren sobre el derecho marítimo, de aquellos en que la federación fuere parte; de las que se suscitaren entre dos o m s estados o entre o entre un estado y uno o m s vecinos de otro; de las del orden civil o criminal que se plantearan a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, y de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

El actual artículo 104 de la Constitución de 1917, con las reformas publicadas los días 18 de enero de 1934, 30 de diciembre de 1946, 25 de octubre de 1967 y 88 de octubre de 1974, comprenden varias instituciones que deben examinarse de forma separada; sin embargo la reforma a la fracción IV publicada el día 31 de diciembre de 1994, es la que interesa de manera prioritaria por la materia de este estudio la cual quedó establecida de la siguiente manera:

**ARTICULO 104. Corresponde a los
Tribunales
de la Federación conocer:**

*IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro,.....*

La fracción IV de este artículo fue reformada el 31 del diciembre de 1994 en el sentido de que todas las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105, serán del conocimiento de la Suprema Corte de la Nación como máximo tribunal a nivel Federal; ya que éste es el único que podrá resolver sobre las controversias que surjan entre los tres niveles de los órganos del Estado, no pudiendo los Jueces de Distrito ni los Magistrados de Circuito intervenir estos conflictos, lo cual puede ser aplicable de la misma manera a la fracción V del presente artículo; en la que se hace mención de conflictos que surjan entre dos o más Estados.

Esto se explicará de manera más amplia en el siguiente apartado.

2.3 ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL

Desde la Constitución de 1824, en el capítulo de las atribuciones de la Suprema Corte le fue otorgada, entre otras la siguiente: Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación.

Esta atribución legal se reprodujo tanto en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 en las que se establecía la facultad de la Suprema Corte para conocer de las demandas judiciales que un departamento intente contra otro, así como en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1855 en la que se fijó la facultad de la Suprema Corte para el conocimiento de las dificultades que pudiera haber de uno a otro Estado de la Nación siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia.

El texto del artículo en mención que rige en la actualidad quedo de la siguiente manera:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado y el Distrito Federal;

b) La Federación y un Municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sean como los órganos Federales o del Distrito Federal;

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un Municipio;

g) Dos Municipios de diversos Estados;

h) Dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus Municipios; sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un Municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

k) Dos órganos de un gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c, h y k anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales

cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes de la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tenga por objeto planear la posible contradicción entre una norma de carácter general y ésta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Esta investigación solamente ocupa las dos primeras fracciones del artículo en cuestión, en los cuales se hace mención de los supuestos que dan lugar a las controversias suscitadas entre los poderes de los Estados, de la Federación, del Distrito Federal y sus órganos que los integran; otorgándole a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución de los mismos.

El control constitucional se refiere a la defensa de la parte orgánica de la Constitución que requiere ser defendida para mantener así los poderes dentro de las respectivas competencias, imponiendo las interferencias recíprocas obligando a los poderes de la Federación, de los Estados, de los Municipios y de los órganos del gobierno del Distrito Federal a actuar dentro de su esfera de competencia.

En este caso, el control se ejercita no en virtud del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por los actos del otro órgano; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en

una Controversia Constitucional de la cual conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación en única instancia.

La Sentencia resolver de manera general la cuestión Constitucional planteada, ya que al definirse si la actitud implícitamente acerca de la invalidez de todos los actos realizados conforme a esa actitud.

Las controversias constitucionales son aquellas en que son parte los órganos de los tres niveles (los Municipios, los Estados, el Distrito Federal y la Federación) que existen en el Estado mexicano cuando estén en conflicto entre sí y no existe violación de garantías individuales.

Las controversias que se mencionan pueden surgir entre dentro de un mismo órgano: Entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre un gobernador y la legislatura del mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o por violación de disposiciones generales o entre un Estado y uno de sus municipios.

Así mismo estos conflictos pueden darse entre un Estado y otro, entre el Distrito Federal y un Municipio, entre dos Municipios de diversos Estados, etc.

Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por una minoría del 33 por ciento de la cámara de Diputados o de Senadores, por el Procurador General de la República contra leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

También el Procurador General de la República y la minoría del Senado pueden impugnar de inconstitucional de los tratados internacionales.

En tratándose de leyes expedidas ya sea por las legislaturas de los Estados o por la Asamblea de Representantes (según sea el caso) podrán ser reclamadas de inconstitucionales por el 33 por ciento de los miembros de la legislatura que se trate o por el mismo porcentaje de miembros de la Asamblea de Representantes.

Quien conoce y resuelve en única instancia estos asuntos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁹

La sentencia dictada en esta acción de inconstitucionalidad tendrá efectos generales cuando la resolución en que se haya invalidado la ley cuando sea aprobada con un mínimo de ocho votos de los once ministros que integran el pleno.

¹⁹*Un antecedente de la acción de inconstitucionalidad se presentó en el Acta de Reformas de 1847, a la cual Mariano Otero llamó "Reclamo". El reclamo podía ser solicitado ante la Suprema Corte de Justicia contra leyes aprobadas por el Congreso. Podía ser interpuesto por el Presidente de la República en acuerdo de Ministros, por diez diputados o seis senadores o por tres legislaturas de los Estados. Los fallos de la Corte tenían efectos generales.*

2.4 ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL

El artículo 25 del Acta de Reformas de las Constitución de 1824 además de señalar los motivos de procedencia del juicio de amparo, establece los efectos particulares de la sentencia protectora y la prohibición de declaraciones generales en la misma.

En la Constitución de 1857 estos preceptos se consagraron en el artículo 102, en el que además se introdujeron lo siguiente:

" Todos los juicios de que se habla en el artículo 101 (procedencia del amparo) se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinar la ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el cual verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Sin embargo el 12 de noviembre de 1908 se incorporó un precepto que establecía que " cuando la controversia se suscite con motivo de la violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podía acudirse a los tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.

Como puede observarse éste artículo contiene los Principios que estructuran al Juicio de Amparo, bajo los cuales se regía y se sigue rigiendo el mismo y que en determinados casos sufren excepciones

atendiendo particularmente a los intereses del gobernado que ha interpuesto dicho juicio.²⁰

En la fracción I se establece el Principio de Iniciativa de Parte, el cual hace que el juicio no opere de manera oficiosa (lo que le da un carácter individualista), y del que se entiende que; para que nazca este juicio es necesario que lo promueva alguien, el mismo que ha de tener acción constitucional para hacerlo. ²¹

Además de que el juicio se promueve a instancia de parte, debe ser la parte a quien el acto cause un Agravio Personal y Directo, entendiéndose por esto " Todo menoscabo u ofensa a la persona física o moral, ya sea que este se dé en un aspecto patrimonial o no ".

Este agravio ha de recaer en una persona determinada y concretarse a la misma, ya sea que se haya producido, se está produciendo al momento de interponerse el juicio, o ser inminente; ya que los actos que son probables no causan ningún agravio a las personas y como consecuencia lógica no ser procedente el juicio de amparo.

En su fracción II el artículo 107 Constitucional, establece el principio de Relatividad de la Sentencia, el cual consiste en que las

²⁰ Una de las excepciones la sufre el principio de Definitividad del acto reclamado, en la materia penal cuando el acto que se está reclamando importa un peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; no es necesario agotar el recurso previo para interponer el amparo. El principio de estricto derecho excepciones en cualquier materia cuando se trate de actos fundados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte

²¹ En el amparo en materia agraria, una vez que se ha expresado la voluntad de interponer la demanda todo el procedimiento y la defensa de los intereses del promovente corre a cargo de la autoridad que conozca del juicio. Esto se dio en razón de las deficiencias en las demandas presentadas por los campesinos ya que lejos de producirles un beneficio a estos, los perjudicaban y quedaban sin posibilidad de reparación una vez que el amparo les era

Sentencias que sean dictadas en todo juicio constitucional ha de ocuparse única y exclusivamente de las personas que hayan intervenido en el mismo, limitándose a ampararlos y protegerlos sobre la cuestión que se plantee en la queja, de manera que no sea una declaración de carácter general respecto del asunto.²²

Con base en este principio puede establecerse que la sentencia del amparo surte efectos respecto de aquellas autoridades que concretamente hayan sido llamadas al juicio con carácter de responsables y por lo tanto únicamente ellas tienen el deber de obedecerla.

En tratándose de autoridades ejecutoras éstas estarán obligadas a acatar tal sentencia si con relación a sus facultades tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se haya amparado al quejoso, ya que sería ilógico y por lo tanto la sentencia carecería de eficacia si solo se obligara a la autoridad que ordeno el acto y por lo mismo si no surtiera efecto alguno para la autoridad ejecutora estaría legalmente en aptitud de ejecutar el acto nada más porque no fue llamada a juicio.

La fracción III inciso a, la fracción IV Y V del artículo en cuestión establece el principio de Definitividad, el que consiste en que la procedencia del juicio de garantías se da sólo contra actos definitivos, un

negado o cuando los juicios se sobreseían, de ésta manera continúa la tendencia protectora del campesino.

²² Este principio se le atribuye a Mariano Otero quien lo delineó explícitamente, estableciendo desde 1847 los efectos particulares de la sentencia protectora y la prohibición de declaraciones generales en la misma.

ejemplo de esto son las Sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, y las cuales no puedan ser modificados por ningún medio ordinario de defensa.

Sin embargo existen excepciones a este principio, que permiten al sujeto agraviado interponer el juicio de garantías sin obligación de haber interpuesto un recurso previo.

Un claro ejemplo se da en materia penal cuando los actos reclamados importen un peligro de privación a la vida, deportación, etc. Lo mismo sucede cuando se pretenda privar la libertad del individuo o cuando el quejoso no haya sido emplazado legalmente en el procedimiento en que surgió el acto reclamado.

En tratándose de los terceros extraños al juicio, la fracción VII del artículo 107 Constitucional les da la facultad de interponer el Juicio de Amparo, sin agotar recursos previos, ya que sería injusto que al no haber tenido oportunidad de defenderse en el proceso ordinario se le obligar a agotar los recursos que se establecen y los cuales se le exigen a las partes involucradas en el mismo.

El Principio de Estricto Derecho radica en que, el juzgador sólo podrá hacer objeto de examen de la inconstitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación que se aducen en la demanda, de esta manera se limita al órgano de control constitucional el examinar de manera libre el acto reclamado. Este principio sufre de excepciones en atención a la naturaleza del acto que se está reclamando, a circunstancias personales del quejoso, etc; bajo estas

circunstancias es obligación del juzgador suplir la deficiencia de la demanda.

Gracias a las excepciones a este principio se podrán corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y se podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.²³

El artículo 76 bis menciona las excepciones al principio de estricto derecho, las cuales establecen lo siguiente:

La primera excepción se da **en cualquier materia** cuando el acto reclamado se haya fundado en leyes declaradas por la Suprema Corte como inconstitucionales.

Aquí además de que hace factible otorgar el amparo y en su caso revocar la resolución recurrida con base en consideraciones no aducidas en los conceptos de violación ni en los agravios, permite resolver acerca de la inconstitucionalidad de la ley sin que ésta haya sido invocada específicamente como acto reclamado y sin que se haya señalado como autoridad responsable al legislador.

En materia penal la suplencia opera aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo. Aquí el juzgador podrá proteger al reo apoyándose en las consideraciones que estime pertinentes, aún y cuándo el mismo reo haya omitido los razonamientos

²³ Ver artículo 79 de la Ley de Amparo.

tendientes a demostrar la inconstitucionalidad o la ilegalidad de la resolución que recurra.

En materia agraria, el órgano de control constitucional deber suplir la de deficiencia de la queja y de los agravios, operando con una amplitud extraordinaria cuando quiénes promuevan el juicio de amparo o quiénes interpongan algún recurso previsto en la Ley de Amparo sean núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros en lo particular.

Esto se da en virtud de que estos núcleos de población por lo general carece de recursos y de la preparación necesaria para acudir a este tipo de juicios presentan demandas muy deficientes y por lo mismo estas se sobreseían o en la sentencia dictada en el juicio resultaban perjudicados por negárseles el amparo.

En materia laboral la suplencia sólo se aplicar en favor del trabajador, debido a la desventaja tanto económica como educativa que tiene respecto al patrón quien por virtud de tener ese carácter, cuenta con los medios suficientes para contar con la mejor defensa en estos juicios siempre en detrimento del obrero.

Tratándose de menores de edad o incapaces, la suplencia opera si el quejoso o recurrente es un menor de edad o un incapaz y también operar aunque éstos no hayan sido los promoventes, los actos reclamados los afecten en sus derechos, independientemente de quien haya promovido el juicio o recurso.

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

Esta excepción se aplica para las materias civil y administrativa operando en el sentido de suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como de los agravios formulados en los recursos siempre y cuando la manifiesta violación procesal que dejó sin defensa al quejoso o recurrente, haya sido impugnada en su oportunidad; por lo tanto sería imposible que la suplencia operara si la violación fue consentida y quedó firme.

La conducta procesal asumida por el quejoso o recurrente en el procedimiento ordinario no puede ser subsanada por el juzgador de amparo pretextando el suplir las deficiencias de los conceptos de violación, ya que si se hiciera esto se estaría violando el principio de estricto derecho con base en el cual el amparo solo procede contra actos definitivos y no contra aquellos que pudieran ser modificados o invalidados por algún recurso (salvo las excepciones ya planteadas).

Las fracciones VIII y siguientes establecen reglas de carácter general rectoras del juicio de amparo las cuales constituyen una garantía de seguridad jurídica hacia el gobernado, con lo que se garantiza un buen desarrollo del juicio.

2.5 EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE AMPARO

A manera de conclusión, el Control Constitucional de Amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole, garantizando en su favor el sistema competencial existente entre las autoridades Federales y las de los Estados y que también protege la Constitución así como a todas las leyes secundarias con fundamento en la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 de la ley suprema y en función del interés jurídico particular del gobernado.

El amparo tiene una finalidad esencial doble la cual es simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y como consecuencia todo ordenamiento legal secundario, preservando simultáneamente el orden constitucional y el normativo secundario.

Tiene como materia de estudio las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, o aquellos actos que impliquen una invasión de la soberanía de la Federación o de los Estados, teniendo como efectos lógicos la nulidad del acto que se está reclamando así como la reposición al quejoso del goce de sus garantías violadas.

El organismo de control es el Poder Judicial de la Federación, quien por mandato constitucional es el encargado de resolver los conflictos que específicamente se mencionan en el artículo 103 de nuestra Constitución.

Por otro lado la procedencia subjetiva del amparo se vincula estrechamente e inseparablemente a la idea de gobernado comprendiendo no sólo a la persona física o moral, sino a las personas morales de derecho privado, de derecho social (comunidades agrarias), a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y excepcionalmente a las personas jurídicas oficiales.

De esta manera el amparo ha extendido su procedencia subjetiva convirtiéndose en un medio jurídico para proteger a toda persona que se encuentre en la situación de gobernado sin importar el ámbito social, político o económico en que se encuentre.

Por lo tanto, la procedencia subjetiva del amparo (sujeto que puede promoverlo) y su procedencia objetiva (contra qué y con motivo de qué se promueve), se articulan inseparablemente en la naturaleza jurídica del amparo, caracterizándolo como un medio de que dispone todo gobernado para obtener, en su beneficio, la protección íntegra del orden de derecho mexicano.

3. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

Expone Alcalá Zamora que en todo proceso, civil, penal o de cualquier orden, supone tres sujetos fundamentales: dos que contienden y un tercero que decide. En principio por parte se debe entender a los sujetos de la acción, en contraste con el sujeto del juicio. Parte son los sujetos que reclaman una decisión judicial respecto a la pretensión que en el proceso se debate.

El artículo 107 constitucional establece, que el Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; surgiendo así un proceso jurisdiccional en el que la relación jurídico-procesal entre las llamadas partes se inicia con la presentación de la demanda de amparo, lo que trae como consecuencia, que se fijen los sujetos concretos que intervienen en dicha relación; denominándolos Sujetos Parciales y Sujetos Imparciales.

Los primeros son aquellos que tienen un interés directo en el asunto, tanto los que la ejercitan como los que la contradicen; y los segundos son aquellos cuya función es aplicar el derecho, sin tener ningún interés en el conflicto.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en la cual, de manera categórica establece quiénes son partes en el juicio de amparo, las cuales el tenor exponen:

PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

El legislador, al referirse en el artículo 11 fracción IV de la Ley de Amparo, a la contraparte del quejoso, no quiso seguramente limitar la personalidad en el amparo, sólo a los que sean partes en el negocio que originan el juicio de garantías sino que ha comprendido en esa disposición, a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso, o interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado; pues de otro modo se privaría a éstos de la oportunidad de defender los derechos que tienen adquiridos por virtud de una resolución.

Quinta Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanero Judicial de la Federación, Tomo XIII, Página: 878. Queja.- Cortina Rincón Genaro.- 7 noviembre de 1923.

Los sujetos de la relación procesal son las partes; y Parte en un concepto general es la persona que está legitimada para pedir la actuación de la ley a través de los órganos jurisdiccionales y obtener con ello una tutela jurídica.²⁴

Lo que caracteriza a la parte es el interés en obtener una sentencia favorable el caso que ha planteado.

²⁴ Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Editorial Porrúa. México 1991. Página 324

3.2 EL QUEJOSO

El elemento personal que integra el concepto de quejoso está constituido por cualquier gobernado y la idea de gobernado equivale a la del sujeto cuya esfera puede ser materia u objeto de algún acto de autoridad.

La condición de quejoso es la que tiene todo individuo, la que se deriva de la titularidad que tiene de las garantías individuales consagradas en la ley fundamental, y dada su condición de gobernado.

Ahora por agraviado debe entenderse la persona que sufre una lesión jurídica por virtud de un acto violatorio de la Constitución incluyendo en este concepto a las leyes anticonstitucionales.

Con mucha frecuencia la demanda de amparo se presenta por quien en realidad no ha sufrido tal agravio, lo que demuestra la falsedad de la identidad de que se trata ya que comúnmente se confunde al agraviado con el quejoso o sea con la persona que inicia y prosigue el juicio de amparo.

El quejoso o agraviado es quien promueve el juicio de amparo, atacando un acto de autoridad ya sea por estimar que este viola sus garantías individuales ya sea por haber sufrido una ofensa o daño en sus intereses, o por que alguna autoridad haya emitido un acto que viole la esfera competencial que le corresponde conforme a la ley.

Para ser considerada como persona agraviada, es necesario que el acto de autoridad le cause una molestia consistente en la privación de algún derecho, posesión o propiedad.

Sin embargo, no hay que considerar a las personas físicas como las únicas que pueden sufrir estos daños y por ende ser las que únicamente podrán ser consideradas para interponer el mencionado juicio de garantías.

El artículo 8 y 9 de la Ley de Amparo facultan tanto a las personas morales privadas y a las morales oficiales para interponer el juicio de garantías. Esto se dio como consecuencia de algunos cambios económicos, políticos y sociales que se presentaron en la historia de nuestro país.

En 1903 el jurista Rodolfo Reyes, negaba a toda costa que el juicio constitucional pudiera ser interpuesto por las personas morales, puesto que no eran hombres, y aún y cuando fueran consideradas como personas, no podían ser equiparadas a un hombre.

Cabe hacer la aclaración que las personas morales oficiales solamente pueden acudir al juicio de garantías cuando éstas, por virtud del acto o ley que reclamen; sufran un menoscabo a sus intereses patrimoniales refiriéndose a sus derechos privados, a aquellos derivados de sus relaciones de naturaleza civil contraídos por el Estado como entidad jurídica, lo siguiente se sustenta en la jurisprudencia que al tenor dice:

**PERSONAS MORALES OFICIALES.
PUEDEN OCURRIR EN DEMANDA DE
AMPARO CUANDO ACTUAN COMO
PERSONAS DE DERECHO PRIVADO,
PERO NO CUANDO PRETENDE
DEFENDER ACTOS QUE EMITIO EN
SU CARACTER DE PERSONA MORAL
DE DERECHO PUBLICO.**

Es de explorado derecho que el juicio constitucional tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad pública que violen las garantías individuales, y que éstas, como derecho subjetivos públicos, sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las autoridades; y aún cuando el artículo 9o de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, es claro que se refiere a los intereses jurídicos del Estado cuando actúa como persona de derecho privado, pero se excluye el acceso al juicio constitucional a éste cuando pretende defender actos que emitió en su carácter de persona moral de derecho público, porque entonces ese acto de autoridad, en tanto que se produce de manera unilateral e imperativa.

*Octava Epoca. Instancia: Tribunales
Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario
Judicial de la Federación. Tomo: XIII Junio.
Página 621.*

Además esa parte agraviada que ha sufrido una ofensa, daño o perjuicio en sus intereses, debe acreditar la afectación por el acto reclamado de los derechos que invoca, por lo que no ser suficiente que las autoridades responsables informen que es cierto el acto que de ellas se reclama para llegar a la conclusión de que tal acto perjudica al

promovente del juicio de amparo; puesto que el perjuicio depende de que existan legítimamente amparados los derechos cuya garantía constitucional se reclama.

Por lo tanto el promovente de la acción constitucional debe de conformidad con el artículo 149 de la Ley de Amparo demostrar la procedencia de la acción constitucional, siendo esto posible cuando quien está reclamando la protección de la justicia federal sea precisamente la persona a quien directamente se le cause la molestia consistente en la privación de algún derecho, posesión o propiedad; porque el interés jurídico para promover el amparo debe necesariamente implicar que los agravios empleados se refieran a la titularidad que al quejoso corresponde en relación con los derechos o posesiones quebrantados.

Por lo anteriormente expuesto se podría concluir que la parte agraviada es:²⁵

A) Aquella a quien perjudica el acto que se reclama, sufriendo una ofensa o daño en sus derechos o intereses.

B) Esos derechos o interese deben estar legítimamente amparados, lo que significa que deben estar consagrados para que puedan ser exigidos (invocando preceptos legales).

C) La parte agraviada debe acreditar la afectación por el acto reclamado, de los derechos que invoca para que proceda la acción constitucional.

²⁵Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México 1997. Página 178

D) Para ser parte agraviada, se requiere ser la persona a quien directamente se causa molestia consistente en la privación de algún derecho, posesión o propiedad. El perjuicio o afectación de un interés jurídico, se identifica con el agravio. No podrá ser parte agraviada el tercero a quien indirectamente afecte la violación de garantías, sino solamente quién tenga interés jurídico y sufra un perjuicio o daño.

3.3 AUTORIDAD RESPONSABLE

Para que una autoridad sea considerada como responsable es necesario que de ella haya emanado el acto, lo haya ejecutado o trate de ejecutarlo, mismo que se reclama de inconstitucional.

El artículo 11 de la Ley de Amparo establece que es Autoridad Responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado.

Por la intervención que tienen las autoridades en el acto reclamado, debe considerarse la existencia de dos situaciones jurídicas diferentes: por una parte el origen, la procedencia de dicho acto y, por la otra, la ejecución del mismo; surgiendo los conceptos de autoridad que dicta u ordena y autoridad que ejecuta o trata de ejecutar.

Como el Estado puede actuar en el campo jurídico con una doble personalidad y como es lógico sólo podrá considerársele como autoridad para los efectos del amparo cuando actúe como persona de derecho público, cuyo acto, tenga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

Del artículo en cuestión se desprende que hay dos tipos de autoridades: Las que ordenan y las que obedecen o ejecutan los mandamientos de las anteriores, según se corrobora con la siguiente jurisprudencia:

AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL AMPARO.

El término autoridades responsables 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, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen, y que tales autoridades lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que los ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo.

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. Números 300 y 301. Páginas 519 y 520

En tratándose de organismos descentralizados y paraestatales, cabe mencionar que estos serán considerados como Autoridades Responsables si la ley que les da vida y regula su funcionamiento, les da competencia para ordenar o ejecuta por si mismas, sin tener que pedir auxilio a otras, lo siguiente quedo establecido en la siguiente jurisprudencia:

AUTORIDADES. QUIENES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

Conforme a la tesis de jurisprudencia visible con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, autoridades son, para los efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o de Derecho "disponen de la fuerza pública". Esta tesis formada con

ejecutorias que van del Tomo IV al Tomo LXX de la Quinta Epoca del Semanario citado, necesita ser afinada en la época actual en que las funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y a paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto de tercero (artículos 1960, 1961, 1968 y relativos del Código Civil aplicable en materia federal), imponer a otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directa ni indirectamente (acudiendo para ello a los Tribunales, por ejemplo), uno de los elementos que vienen a caracterizar a las autoridades, para los efectos del amparo (artículo 103 fracción I de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer en perjuicios de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella). Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico-coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 1º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, derogado), de estar frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones de carácter fiscal.

Amparo en revisión 870/80. Helbe de México, S.A. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de Votos.

Se puede llegar a la conclusión de que se le considera a una autoridad responsable a aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo.

En el acto reclamado existen dos situaciones jurídicas diferentes, la primera es el origen del acto es decir; la procedencia del mismo y la segunda concerniente a la ejecución de éste. De esta manera se llega al concepto de autoridad que dicta u ordena y autoridad que ejecuta o trata de ejecutar, la autoridad de la cual emana el acto reclamado y la autoridad que lo ejecuta.

3.4 CARACTERISTICAS DEL ACTO DE AUTORIDAD

Como se mencionó en el apartado anterior, el acto de autoridad para ser considerado como tal debe de contar con determinadas cualidades, y que a falta de una de ellas dicho acto carecería de tal característica; éstas se explicarán brevemente a continuación:

Unilateralidad: *Se consideran como actos unilaterales a aquellos cuya existencia y eficacia no necesita de la colaboración del particular en contra del cual se pretende ejercitar.*

Imperatividad: *Un acto es imperativo ya que la voluntad del particular queda sometida a la voluntad de la autoridad.*

Coercitividad: *Se le da tal característica al acto de la autoridad por la sencilla razón de que ésta puede obligar e incluso forzar al gobernado para hacer respetar sus decisiones.*

A este respecto, el Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito ha establecido lo que para efectos del amparo debe considerarse como Acto Reclamado, diciendo al tenor:

ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 fracción I constitucional, y 1° fracción I de la ley reglamentaria; los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

La expresión "leyes o actos de autoridad" recibe el nombre de acto reclamado, que puede traducirse en una disposición o hecho autoritario, concreto y particular. Es decir puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales características, destaca el elemento voluntariedad que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la casación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación de bienes o derechos del particular. Por lo tanto, el acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo.

Octava Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV. Julio, Página : 390.

3.5 TERCERO PERJUDICADO

Además de la existencia del actor y del demandado, existen otras partes que intervienen en los juicios, partes que ocupan una parte secundaria en él, de tal suerte que puede conceptuársele como Tercero Perjudicado.

El tercero perjudicado es aquella persona que tiene un derecho que, a pesar de ser incompatible con la cuestión debatida en el juicio de amparo, puede ser afectado por la sentencia que se dicte en dicho juicio y que, por tanto, tiene interés jurídico para intervenir como tercero en la controversia constitucional, para ser oído y defender las prerrogativas que pudiera proporcionarle el acto o resolución motivo de la violación alegada.

Por lo anteriormente expuesto es necesario examinar cada una de los supuestos que plantea el siguiente artículo:

Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo:

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con éste carácter:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento

La clase de amparo a que se refiere este inciso es a los casos en que el acto reclamado emane de un juicio o controversia de carácter civil, mercantil o del trabajo.

Esta afirmación de da gracias a la interpretación del precepto mencionado ya que por exclusión son los únicos que restan.

El doctor Ignacio Burga sostiene que éste inciso es incompleto planteando que en éste no se considera expresamente como tercero perjudicado al tercerista; no establece que cuando éste sea el quejoso, los terceros perjudicados serán el actor y el demandado y, por último al tomar en consideración el caso en que un extraño al juicio, sea el agraviado, no declara que los terceros perjudicados, lo son las dos o tres partes, en su caso del procedimiento del cual emana el acto reclamado y no cualquiera de ellas como lo dice la ley.

Las observaciones hechas por el doctor Burgoa se han logrado sortear y disipar gracias a la jurisprudencia que la Suprema Corte ha establecido al respecto y que al tenor dice:

TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO CIVIL.

La disposición relativa de la Ley de Amparo, debe entenderse en el sentido de considerar terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las

deriven de la averiguación relativa a la responsabilidad penal del autor del delito y a su posible privación de la libertad.

Esto se da en razón de que el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, no teniendo la víctima ningún interés procesal y por lo tanto lo que suceda en el proceso penal sólo afectar al presunto responsable; de tal modo que si no prospera el proceso penal en favor del ofendido, tiene expedito su derecho en la vía civil, para exigir la reparación del daño.

En consecuencia, en materia penal, la víctima y sus causahabientes únicamente tienen derecho a ser aceptados como terceros perjudicados, cuando el juicio de amparo:

- 1.- Se promueve contra las providencias dictadas en el incidente de responsabilidad civil exigible a terceros,*
- 2.- En el que son actores y*
- 3.- En el proceso penal, cuando la reparación se exige al autor del delito, sólo en los casos en que el acto reclamado afecte el aseguramiento del objeto del delito, la entrega los objetos del mismo, el monto de la reparación,*

Artículo 5. Son Partes en el Juicio de Amparo:

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan

interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

El tercero que pueda ser afectado en sus intereses, por la resolución que se dicte en el juicio de amparo que se promueve en contra del acto administrativo, está debidamente legitimado para comparecer en el juicio constitucional, en defensa de sus intereses, con el carácter de tercero perjudicado, resultando evidente que conforme a la literalidad del inciso, si no gestiona el acto reclamado, solamente tendrá ese carácter cuando sus intereses sean opuestos a los del quejoso.

Esto corrobora la teoría general que afirma que no solamente les da el carácter de terceros perjudicados a los que tramitaron el acto reclamado sino también a aquellos que tengan interés opuesto al del quejoso y en consecuencia les conviene la subsistencia del acto.

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido como tercero perjudicado al que sostiene un interés opuesto al del quejoso, aún y cuando no está comprobada la gestión previa del acto reclamado, más aún también le da el mismo carácter a quién intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió al acto que se impugnó; tal jurisprudencia dice al tenor:

TERCERO PERJUDICADO. QUIENES TIENEN ESTE CARACTER EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO.

En el juicio de garantías en materia administrativa es el tercero perjudicado de conformidad con el artículo 5º,

fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama. Tiene así mismo esta calidad la persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió al acto que se impugnó, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable, con arreglo al precepto que se cita en su inciso a). Por otra parte, admitiendo que, dado los términos del artículo 14 constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que debe reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado, cabe establecer que para tal reconocimiento se requeriría indispensablemente que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, de la cual resultara privada o que se viera afectado o menoscabado, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo, sin que baste, por tanto, que quién se dice tercero sufra, con ocasión del otorgamiento de la protección federal, perjuicios en sus intereses económicos.

Apéndice de 1985. Tercera Parte. Segunda Sala Administrativa. P g. 732.

3.6 MINISTERIO PUBLICO

El artículo 5 de la Ley de Amparo menciona también como parte en el juicio de amparo al Ministerio Público Federal, es obvio que su intervención se da en toda controversia y se le considera como parte en el juicio de garantías por estar así dispuesto en el artículo 5 fracción IV de la Ley de Amparo.

Sin embargo existen autores que establecen que para que se le otorgue realmente éste carácter, debe de afectarse el interés público en el caso que se está tratando y además debe hacer el pedimento en la audiencia constitucional, dándole esta circunstancia facultades para interponer recurso de revisión contra la sentencia que se dicte en el juicio constitucional.

El doctor Juventino V Castro da una explicación de como es que el Ministerio Público puede actuar dentro del juicio de amparo con las cuatro cualidades que establece el artículo 5 de la Ley de Amparo.

Refiriéndose a la fracción I del artículo antes mencionado, establece que el Ministerio Público Federal puede interponer acción de amparo como quejoso con arreglo a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 102 constitucional que dispone que debe intervenir en todos los negocios en que la federación sea parte.

De la misma manera en la fracción V, inciso c), segundo párrafo del artículo 107, se establece que las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles del orden federal podrán ser reclamadas en amparo por

cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y en el artículo 9 de la Ley de Amparo dispone que las personas morales oficiales (como se debe considerar a la Federación) podrán n ocurrir en demanda de amparo, por conducto de loas funcionarios o representantes que designen las leyes cuando el acto o la ley que reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquellas.

Cabe hacer la aclaración de que el Ministerio Público no puede impugnar como quejoso en vía de amparo las sentencias absolutorias de segunda instancia en materia penal, pero bajo la misma motivación y fundamentación puede intervenir como tercero perjudicado en aquellos casos en los que se pueda afectar los intereses patrimoniales de ella con la concesión del amparo al quejoso.

De la misma manera los agentes del Ministerio Público Federal que intervienen en diferentes etapas de la averiguación de los delitos, en los procesos penales pueden intervenir en los juicios de amparo en los que serán señalados como autoridades responsables, bajo lo dispuesto en la fracción II del artículo 5°, y según lo establece la siguiente jurisprudencia:

**MINISTERIO PUBLICO. AMPARO
CONTRA SUS ACTOS.**

El Ministerio Público actúa como autoridad en la fase llamada de la averiguación previa, por lo que en ese lapso puede violar garantías Individuales y procede el juicio de amparo en su contra, pero concluida la averiguación y ejercitada la acción penal, el primer acto de tal ejercicio, que es la consignación, y todos los demás

que realice y que terminan con las conclusiones acusatorias, ya no son actos de autoridad, sino actos de parte dentro de un proceso y no da lugar al amparo.

Sexta Epoca. Segunda Parte. Volumen 11 Página 97. A.D.. 1989/ 56. José, Marques Muñoz. 5 Votos.

Finalmente la fracción IV del artículo en cuestión legitima al Ministerio Público para intervenir en todos los juicios de amparo, dándole as; el carácter de parte procesal; en vigilancia del interés público y del derecho objetivo.

La Suprema Corte ha establecido jurisprudencia que dice lo siguiente al respecto:

**MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.
LEGITIMACION PROCESAL PARA
INTERPONER RECURSOS.**

Por disposición expresa del artículo 5°, fracción IV de la Ley de Amparo, en Ministerio Público Federal podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señale esta ley, independientemente de las obligaciones que la misma precisa para procurar la pronta y expedita Administración de la justicia. Por lo tanto, si la propia ley legitima a los agentes del Ministerio Público Federal para interponer recursos, es inconcuso que el juez de distrito infringe lo dispuesto en dicho artículo al negar darle curso a la revisión interpuesta por el representante social, pues pierdo de vista que la Ley de Amparo se modificó en diversos dispositivos, entre otros el invocado que lo faculta para intervenir e interponer los recursos en el juicio de amparo.

Tribunales Colegiado del Duodécimo Circuito. Séptima Epoca. Volúmenes 193-198. Sexta Parte. Página 116.

4. JURISPRUDENCIA

La Jurisprudencia es equiparada a la ley por que aunque formalmente no es norma jurídica, lo es materialmente en cuanto posee atributos esenciales de aquélla, como lo es la generalidad, la abstracción y la imperatividad, además es obligatoria por que así lo establece la Constitución Política en el artículo 94, el cual remite a la Ley de Amparo a efecto de precisar en qué términos ser tal obligatoriedad.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial:

JURISPRUDENCIA, CONCEPTO Y OBLIGATORIEDAD DE LA.

No se puede equiparar la jurisprudencia con el "uso" o "costumbre" o "práctica en contrario" de que habla el artículo 10 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte no se origina ni se funda en ellos, sino que emerge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones legales vigentes, en función de su aplicación a los casos concretos sometidos a la consideración de éste alto Tribunal, conforme a su competencia; y precisamente por que la jurisprudencia es fuente de derecho, de ahí dimana su obligatoriedad en los términos del artículo 193 bis de la Ley de Amparo.

El Pleno de la Suprema Corte, sus Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito son los organismos que pueden crear jurisprudencia, cuando las resoluciones se sustenten en Cinco Sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por seis Ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno.

La Jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, ser obligatoria para éstas si es decretada por el Pleno, y además para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; Juzgados de Distritos, Tribunales Militares, Tribunales Judiciales del Orden Común, de los Estados y del Distrito Federal; además para los Tribunales Administrativos y del Trabajo tanto los Federales como los locales.

En tratándose de la Jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria para todos los demás tribunales, excluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para que las partes invoquen en el juicio de garantías la jurisprudencia, ya sea del Pleno, de las Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, deber n hacerlo por escrito, expresando el número de dicha jurisprudencia y el órgano jurisdiccional que la integró, así como el rubro de ella.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Antes de la existencia de Juicio de Amparo Mexicano nacieron varias instituciones jurídicas tendientes a proteger los derechos del hombre contra los abusos del poder público, las cuales constituyen un antecedente directo del juicio constitucional mexicano. Dentro de las instituciones más importantes tenemos la de Francia, Inglaterra y Estados Unidos de América, las cuales se explicarán a continuación.

1. Inglaterra

Como un efecto paulatino de la costumbre social, de los acontecimientos históricos en los cuales se revela claramente los intentos de defensa de los derechos fundamentales del inglés, surge la Constitución Inglesa, como un conjunto normativo consuetudinario.

La consagración y protección jurídica de la libertad en Inglaterra apareció a través de varios acontecimientos históricos, en la Edad Media prevalecía el régimen de la "vindicta privata" la cual a lo largo del tiempo fue sufriendo varias restricciones, tanto que en determinados periodos no podía ejercerse la violencia en ninguna de sus manifestaciones todo en aras del rey, quien terminó por extinguir la

venganza privada a través de las restricciones denominadas " La Paz del Rey ".

Una vez que se extinguió la "vindicta privada" se crearon los primeros tribunales denominados "Witar" o "Consejo de los Nobles", el Tribunal del Condado y el Consejo de los Cien. Estos se concretaban a vigilar el desarrollo de las ordalias o juicios de Dios, pero después de la ineficiencia del rey para la impartición de justicia se estableció la llamada "Curia Regis" o Corte del Rey con atribuciones varias, extendiéndose en toda Inglaterra lo que denominaban Common Law que era un conjunto normativo consuetudinario que se complementaba con las resoluciones que dictaban los tribunales, de tal suerte que éste conjunto normativo consuetudinario, se impuso en la conducta de la vida pública, marcando un límite a la autoridad real que no podía traspasarlo sin provocar rebeldía y hostilidad; existiendo así una supremacía consuetudinaria respecto del poder del monarca y en general de cualquier autoridad inferior.

El derecho común en Inglaterra se desarrolló bajo los principios de Seguridad Personal y la Propiedad. Estas normas se extendieron y se impusieron a la autoridad real, quien debía acatarlas, erigiéndose en derechos individuales públicos oponibles al poder de las autoridades.

Más tarde la política de Juan Sin Tierra dio lugar a un movimiento de resistencia de los estamentos privilegiados, obligándolo a firmar el documento político base de los derechos y libertades en Inglaterra, la Magna Charta.

a quien en writ se dirige, manifestando el tiempo y la causa del arresto o de la detención del preso, así como la presentación del cuerpo de éste ante la corte o juez que conocía del recurso, con la manifestación de motivos que haya para no ser presentado cuando esto no pudiera hacerse.

Cuando fueron exaltados al trono el príncipe Guillermo de Orange y la princesa María, el parlamento impuso a los nuevos monarcas un estatuto que ampliaba las garantías individuales que ya se habían reconocido en legislaciones anteriores siendo considerado como el más completo de todos.

El mencionado estatuto fue el llamado Bill of Rights, que establecía la prohibición de la suspensión y la dispensa de las leyes, los juicios por comisión, multas o fianzas excesivas sin permiso del parlamento; además se reconoció el derecho de petición al Rey, el de portación de armas, la libertad de tribunas en el parlamento y la libertad de elección de los comunes.

Se puede llegar a la conclusión de que el único antecedente real de nuestro juicio de amparo es el Habeas Corpus, ya que éste es un medio jurídico de tutela directo y autónomo para la impugnación de actos autoritarios ilegales conteniendo un derecho garantizado, los demás estatutos ingleses sólo engloban derechos de una manera declarativa, sin brindar de manera simultánea un medio jurídico para su protección, sin embargo también influyeron en el desarrollo de nuestro sistema de control constitucional.

2. Francia

El despotismo y la autocracia imperaban en Francia, cuyo régimen gubernamental se cimentaba en un sistema teocrático; en el que se consideraba que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina, por lo que se le daba a ésta el calificativo de Autoridad Absoluta; sin ninguna limitación en su ejercicio.

Ante esta realidad, surgen en Francia importantes corrientes políticas en el siglo XVIII, las cuales pretendían proponer medidas y reformas para acabar con ese régimen absolutista. Así aparecen en el pensamiento político los fisiócratas, quiénes abogaban por un marcado abstencionismo en lo concerniente a las relaciones sociales, las que deberían entablarse y desarrollarse libremente, sin la injerencia oficial, obedeciendo al ejercicio de los derechos naturales del gobernado.

Voltaire, propugnaba por una monarquía ilustrada y tolerante y proclama la igualdad de todos los hombres respecto a los derechos naturales de libertad, propiedad y protección legal.

Montesquieu elaboró un sistema de gobierno en el que se garantizaba la legalidad y descartaba la arbitrariedad y el despotismo de las autoridades, formulando la teoría de la División de Poderes, dotando a cada uno de ellos de atribuciones específicas y distintas de las que correspondiese a los otros, para el efecto de que imperase un régimen de contrapesos recíprocos.

De importancia marcada fueron las ideas de Rousseau quien afirmaba que el hombre en un principio vivía en un estado de naturaleza

tal que sus actividades no tenían limitación alguna, sin embargo con el progreso de la humanidad se fueron marcando diferencias entre los individuos y para evitar choques entre ellos, concertando un pacto de convivencia estableciendo de esta manera la sociedad civil, limitándose ellos mismos su propia actividad particular y restringiendo en esta forma sus derechos naturales.

Finalmente concluía que al crearse la sociedad civil, quedó establecido un poder o autoridad supremos, cuyo titular fue la comunidad.

Basados en éste espíritu político y bajo un alto sentimiento de la democracia en Francia de manera súbita y repentina se destruyó el régimen monárquico absolutista y se impuso el democrático, liberal, individualista y republicano.

Tras cruentos sucesos se proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 en la cual se instituyó la democracia como sistema de gobierno, afirmando que el origen del poder público y su fundamental sustrato es el pueblo, esto quedo establecido en su artículo 3:

"Artículo 3. El Principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ni individuo o corporación puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella"

Las garantías o derechos fundamentales del individuo que consagraba la declaración francesa eran los referentes a la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Establecía también que ningún hombre podía ser acusado, detenido o preso, más que en los casos determinados por la ley y según las leyes prescritas en ella. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar ordenes arbitrarias, deben ser castigados, pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la ley, debe obedecer al instante, haciéndose culpable por su resistencia.

Así mismo se mencionaba que la ley no debía establecer sino penas estrictas y evidentemente necesarias, que nadie podía ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al hecho y la premisa de que siendo todo hombre presunto inocente, hasta que sea declarado culpable, si se juzgaba indispensable su detención, la ley debería castigar severamente todo rigor que no hubiera sido necesario para asegurar su persona.²⁶

La Declaración Francesa no fue un ordenamiento de tipo constitucional, puesto que no organizaba al Estado Francés mediante la creación de órganos de gobierno y la distribución de su competencia, no obstante era el código fundamental en Francia por lo tanto; las autoridades debían respetar sus normas constituyendo éstas una garantía para los gobernados, quiénes en ella encontraban un muro a los abusos y excesos del poder público.

²⁶ Lo que se mencionó da una clara muestra de la analogía que existe con los artículos 19, 20 y 21 de nuestra Constitución.

El jurista francés Sieyès creó un organismo político de control al cual denominó Jurado Constitucional, el cual estaría encargado de conocer de todas las quejas que se presentaran por atentados al orden establecido en la declaración francesa.

El jurado estaría integrado por cien miembros inamovibles en su cargo con la finalidad de que pudieran sentirse siempre independientes y ajenos a cualquier influencia extraña que pudiera presionar su cometido.

Sus atribuciones principales eran las de controlar el orden constitucional procurando que todos los poderes del Estado se sometieran a sus disposiciones, para lo cual podía anular acto que implicase su violación, era pues un verdadero control constitucional por órgano político, y por consecuencia es un antecedente directo del juicio de amparo mexicano ya que coincide en la finalidad genérica de proteger un orden superior de derecho contra actos de las autoridades estatales que lo violen o pretendan violarlo.

Sin embargo el 13 de diciembre de 1799 se le cambio el nombre al Jurado llamándolo Senado Conservador, al cual se integraría por 80 miembros inamovibles, teniendo como función primordial estudiar y decidir todas las cuestiones que sobre inconstitucionalidad de leyes y otros actos de autoridad se sometiesen a su consideración.²⁷

Dentro del Senado actuaban dos comisiones que tenían el encargo de tutelar la libertad personal y la de imprenta.

²⁷ Sin embargo cuando Napoleón Bonaparte fue nombrado como primer cónsul vitalicio las atribuciones del Senado fueron ampliadas, al extremo de que podía anular todas las sentencias de los tribunales que estimara atentóricas para la seguridad del Estado, disolver el cuerpo legislativo y designar cónsules.

A la caída del imperio, el Senado dejó de ser un órgano político de tutela constitucional, pues la Constitución de 1814 lo investió sólo con facultades de formación legislativa, bajo la denominación de Cámara de los Pares.

En 1852 el control de la constitucionalidad vuelve a ser ejercido por un órgano político, examinando las leyes que pretendían dictarse antes de que estas entraran en vigor con el fin de constatar si adolecían del vicio de inconstitucionalidad.

Posteriormente en octubre de 1946 se expide la Constitución de la República Francesa, la cual contenía esencialmente los preceptos instituidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano. En ella establecía un sistema de control constitucional en el que si una ley votada por la Asamblea Nacional se considerara contraria a la Constitución, y si al juicio del Comité, Constitucional ²⁸ aquella amerita una revisión del pacto fundamental, tal ley secundaria no entraría en vigor hasta que se hubiere reformado la propia Constitución.

La actual Constitución de la República Francesa, adopta la postura del Consejo Constitucional, manteniendo la supremacía de la ley fundamental frente a los ordenamientos secundarios que la pudieran contravenir.

El control constitucional imperante en Francia es de índole jurídico político, pues aparte de que la tutela de la Constitución no se confía a los Tribunales, sino al Consejo, la actividad de éste en el desempeño de sus funciones protectoras es excitado por otro órgano ya

sea por el Presidente de la República, el Primer Ministro o por los presidentes de la Asamblea Nacional.

Además el control constitucional francés no se despliega en favor de los ciudadanos, sino en el de los poderes públicos para mantener entre ellos la separación de funciones establecidas en la propia Constitución, además interviene también antes de que las leyes ordinarias entren en vigor para suspender su aplicación hasta que se constate su constitucionalidad.

Existe en Francia un control de legalidad sobre los actos de la administración pública que se ejercita mediante el recurso denominado de " Exceso de Poder " por un órgano contencioso-administrativo llamado Consejo de Estado, en el cual se obtiene la anulación de todos los actos administrativos ilegales, incluso los decretos; siendo sus decisiones inimpugnables y con efectos erga omnes.

También tienen el recurso de casación el cual es de competencia de la Alta Corte de Casación, tal recurso tiene como finalidad anular los fallos definitivos civiles o penales por errores in iudicando e in procedendo, por lo general en torno a puntos estrictos de derecho.

Al anularse la sentencia impugnada, las cuestiones vuelven a someterse, por reenvío al tribunal que determine la Corte, debiendo estudiarse nuevamente de conformidad con los puntos jurídicos resueltos en la decisión casacional.

²⁸ El Comité, Constitucional estaba compuesto por el Presidente de la República y por siete

3. Estados Unidos

Este sistema jurídico se deriva del Derecho Inglés, debido a que desde sus orígenes, las trece colonias primitivas de Inglaterra establecidas en territorio del continente americano estuvieron sujetas a la autoridad del gobierno británico.

La corona inglesa gobernó a través de Cartas Constitutivas transmitió a cada una de las colonias el ejercicio del poder público el cual se dividía en Ejecutivo que era ejercido por un gobernador real e impuesto por la Corona Inglesa; el Legislativo, desempeñado por una legislatura local, y como autoridad suprema el Parlamento de Inglaterra, y finalmente el Judicial que estaba en manos de los tribunales propios de cada colonia, pero siempre sujeto a la potestad de revisión de los Tribunales Ingleses de Ultima Instancia.

Con el pasar del tiempo, las Colonias Inglesas se independizaron, constituyéndose en Estados Libres y Soberanos de la Nación Norteamericana, organizados en una confederación, con la promulgación de un documento importante; Los Artículos de Confederación y Unión Perpetua.

Este documento no establecía aún la Federación como entidad jurídica y política distinta de los miembros componentes, aunque ya consignaba una liga entre ellos, inspirada en la mutua defensa de sus intereses.

miembros de dicha asamblea.

Tiempo después, se formuló un proyecto de Constitución Federal, que fue sometido a consideración de los Estados particulares en convenciones locales, Constitución que fue aceptada, pero esta sufrió modificaciones a través de enmiendas en las cuales se establecieron derechos públicos individuales oponibles al Estado.

La enmienda V encierra la garantía de legalidad, la de audiencia previa y aquella por virtud de la cual en cualquier juicio en el que se prive a la persona de su vida, de su libertad o de su propiedad se siga ante jueces o tribunales previamente establecidos, el cual al tenor dice: " Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sin el debido proceso legal."²⁹

Desde la fundación de las Colonias Inglesas funcionaba el Common Law trasplantado de Inglaterra, siendo una de las instituciones más importantes aclimatadas en suelo americano el habeas corpus, como medio protector de la libertad humana contra prisiones arbitrarias. Pues bien, el habeas corpus se practicó en las distintas colonias inglesas de América, que al independizarse de su metrópoli conservaron su tradición jurídica.

En Estados Unidos el Habeas Corpus no es un medio Federal de control o protección de la libertad humana, si no una institución local, de cuyo conocimiento son titulares los órganos jurisdiccionales del Estado miembro.

Sólo cuando la autoridad que ordena o ejecuta la prisión arbitraria es Federal, la competencia para conocer del recurso del

²⁹ *Contenidos en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional mexicano.*

Habeas Corpus corresponde a los Jueces Federales. Podría de esta manera decirse que el Juicio Constitucional Americano está formado por todos los procedimientos mediante los cuales se puede llevar al conocimiento de la Suprema Corte un caso en que la Constitución se aplica.

El régimen de control que opera en los Estados Unidos entraña entre sus objetivos primordiales, el evitar y reparar las violaciones cometidas por aquellas autoridades generalmente judiciales, que han aplicado preferentemente una disposición legal que contraviene el texto constitucional o que han omitido tomar en cuenta los mandatos de éste. Sin embargo no solamente la Constitución en general es protegida por el juicio constitucional en el sistema americano, sino también las leyes federales que de ella emanen y los preceptos de los tratados internacionales para cuyo control es competente la Suprema Corte.

Cuando en un procedimiento determinado se aplica con preferencia una disposición jurídicamente inferior, el afectado puede interponer el recurso correspondiente, llamado Writ of certiorari (sustituido por el writ of error) ante el superior jerárquico del juez que cometió la violación.

El Control de Orden Constitucional y legal Federal en los Estados Unidos funciona como excepción o en vía defensiva, como una mera defensa procesal del agraviado hecha valer en un juicio previo en el que por alguna resolución se hubiese desconocido la supremacía jurídica.

En cuanto a la competencia jurisdiccional para conocer de dicho medio de control en el sistema americano, incumbe su decisión a los

tribunales jerárquicamente superiores del juez que no haya aplicado preferentemente las disposiciones supremas.

Agotada la jurisdicción común, el caso puede pasar a la Corte Suprema Federal, la cual tiene la facultad de aceptar o rechazar su conocimiento cuando en su concepto ya hubiese quedado o no definitivamente resuelto por los tribunales locales o federales, según corresponda.

Los recursos específicos en que principalmente se traduce el sistema de control norteamericano, son los de Writ of Error, el de Injunction, el Mandamus y el de Certiorati.

El Writ of Error, era una especie de apelación que se interponía contra la sentencia definitiva de un juez que no hubiese aplicado preferentemente las leyes supremas del país frente a una disposición legal que se les contraponga. El superior jerárquico del juez a quo, era a quien incumbía el conocimiento y la tramitación del Writ of error, que venía a ser definitivamente resuelto por la Suprema Corte, por lo que esta siempre ejercía el control en competencia derivada.

El Writ of Mandamus es una especie de orden dirigida por la Suprema Corte a las autoridades para obligarlas a ejecutar sus propias decisiones, es decir la ejecución de un modo activo de un acto u obligación de la autoridad demandada cuando la violación consiste en la negativa de ésta a ejecutar algo a lo que legalmente está obligada a realizar; se puede decir en este caso, que dicho organismo judicial tiene competencia originaria, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de

la Federación faculta a la Corte para expedir mandamus contra cualquier autoridad o funcionario.

El Writ of Certiorari es un recurso que tiene por objeto revisar los actos de un órgano judicial inferior o de un organismo que actúe en forma quasi-judicial, de tal forma que la parte interesada pueda obtener justicia más rápidamente y para que se corrijan las irregularidades y los errores que hubiere en el procedimiento. Procede en favor de aquel que no reciba pronta y expedita justicia o, cuando; en el negocio en el que sea interesado no se proceda con imparcialidad.

La función que desarrolla el Writ of Certiorari en la Common Law y en la equidad, es el examinar la validez externa de los procedimientos admitidos por el tribunal inferior, sobre la validez de los procedimientos seguidos ante un tribunal de justicia o sobre la imputación de su validez, debido a que no se hubieren cumplido las formalidades esenciales de las leyes del procedimiento y en último caso, porque el tribunal no haya tenido jurisdicción en el asunto.

De este recurso podrá conocer la Corte cuando exista contradicción en la decisión de dos cortes de apelación; cuando una corte estatal o una corte federal de apelaciones hayan resuelto una cuestión importante de derecho federal, sobre la cual nunca se haya pronunciado la Suprema Corte o en tal forma que sea contradictoria con la jurisprudencia vigente de la Corte, o cuando una corte federal se haya apartado tanto de las reglas aceptadas en los procedimientos judiciales que justifique el ejercicio del poder de supervisión de la Suprema Corte.

El Writ of Injunction es el mandamiento que el actor solicita del juez a efecto de que éste impida y suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito por un particular o una autoridad indistintamente, y en los juicios que versen sobre la materia constitucional. Es el medio usual para que los tribunales a instancia de parte agraviada examinen la constitucionalidad de leyes o actos de la autoridad y suspendan e impidan su ejecución.

En conclusión el Writ of Injunction es el medio legal para impedir, en forma prohibitiva, la ejecución del acto o ley que sé esta reclamando.

Aunque dentro del sistema de Estados Unidos no existen tribunales especiales de control sobre leyes inconstitucionales, frente a éstas se protegen los ordenamientos supremos y principalmente la Constitución Federal a través de la invalidación de los actos en que aquéllas se hubieren aplicado.

Esta invalidación no entraña la declaración de inconstitucionalidad de la ley, sino simplemente su ineficacia, lo que significa el deber negativo para toda autoridad de aplicar dicha ley.

A manera de resumen, en Estados Unidos existe como procedimiento tutelador de la libertad humana el Habeas Corpus, cuyo conocimiento y tramitación son de manera exclusiva de las autoridades judiciales de las distintas entidades federativas, existiendo la posibilidad de atracción por parte de las autoridades federales para su conocimiento cuando la autoridad que ordena, ejecute o trate de ejecutar el acto sobre el que versa la controversia tiene tal carácter.

Además el Habeas Corpus tiene como objetivo proteger la Constitución y demás cuerpos legislativos investidos de supremacía, como lo son las leyes federales y los tratados internacionales, y para activar éste procedimiento es necesario agotar los recursos procesales previos, dentro de los que se encuentran el Writ of Certiorari por el cual se impugnan las resoluciones judiciales en que no se haya respetado la supremacía normativa.

4. Derecho Positivo Mexicano en las Constituciones de 1824, 1836, Bases Orgánicas de 1943, Actas de Reforma de 1847, y Constituciones de 1857 y 1917.

El Constituyente de Querétaro fue el que le dio origen a nuestra Constitución actual, la cual creó y organizó a los poderes constituidos dotándolos de facultades expresas y, por ende limitadas; e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos para las personas. De esta manera el Constituyente desapareció y en su lugar comenzaron a actuar los poderes constituidos.

De acuerdo con el principio de Supremacía de la Constitución establecida en el artículo 133 de la Constitución, se consagra que la misma ser el vértice de las leyes del país denotándose también el principio de legalidad deber fluir a los poderes públicos transmitiéndose a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de Seguridad Jurídica.

Sin embargo antes de la existencia del Juicio de Amparo como tal, nacieron varias instituciones jurídicas tendientes a proteger los derechos del hombre en contra de los abusos del poder público, convirtiéndose en antecedentes directos del juicio anteriormente mencionado.

La primera Constitución mexicana de 1824, teniendo como antecedente la de Estados Unidos de Norteamérica, tuvo como legisladores a Don Miguel Ramos Arispe líder del partido federal, además de ser Presidente de la comisión de la Constitución.

El 20 de noviembre de 1823, la Comisión presentó el acta constitucional, antecedente de la Constitución, cuyas discusiones se efectuaron del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero del 24 fecha en la que el proyecto se aprobó casi sin variantes con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El 1º de abril en el congreso comenzaron las discusiones sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, el cual con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre de 1824 con el título de Constitución del los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución no consignaba ninguna institución jurídica que protegiera las garantías individuales e incluso no establecía ningún precepto por el cual se protegiera la constitucionalidad de las leyes, sólo establecía en su artículo 165 que sería autorizado el Congreso para resolver las dudas sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución, que de encontrarse en receso, sería reemplazado por el Consejo de Gobierno y por la Comisión Permanente, los cuales se encargaban de velar sobre la observancia de la Constitución Federal y las Leyes Generales que en el caso de que se presentaran sólo podrían formar el expediente del caso, resolviendo el Congreso.

Así mismo se establecía en el artículo 160 que:

"El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán

concluidas en ellas hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia"

En 1836 se crean las Siete Leyes Constitucionales cambiando el régimen de gobierno, pasando del Federalista al Centralista, que se caracterizó por la Creación del Supremo Poder Conservador, cuya finalidad era la de mantener los poderes establecidos dentro del límite de sus atribuciones, tratando de mantener un equilibrio que controlara los extremos de los otros poderes;

La idea original fue la de crear un poder que tuviera la facultad de evitar los abusos en que incurrieran los tres poderes constituidos, para que de esa manera la Constitución de la República permaneciera sin daño alguno y dándole una realeza y positividad a los derechos que en ella se reconocían y consagraban, pero esta idea de inicio excelente en la realidad se distorsionó, ya que el Supremo Poder Conservador no podía actuar por si mismo sino que necesitaba ser excitado por otro, es decir otra autoridad.

Así mismo sus facultades eran desorbitadas, convertían el control constitucional en un instrumento meramente político, inclusive utilizaban su poder para nulificar las leyes mismas y los actos de otros poderes, produciendo conflictos muy peligrosos para la paz pública de aquel entonces.

No conforme con todo ese poder del que disponían, los miembros del Supremo Poder Conservador no podían ser juzgados ni

reconvenidos por sus opiniones y sólo se les consideraba responsables de sus actos ante Dios y ante la opinión pública.

No obstante el fracaso de origen de este Supremo Poder Conservador, se podría decir que estas leyes constituyeron el Primer Organismo específico encargado del control constitucional, así mismo de mantener la pureza de las leyes secundarias.

A fines de 1840 el Congreso de Yucatán *conoce de un proyecto de Constitución en el cual se creaba una Corte Suprema de Justicia y en la cual se organizaba un control de defensa de toda la Constitución por actos de la legislatura o del Ejecutivo del propio Estado; su autor fue Manuel Crescencio Rejón.*

En el mencionado proyecto se consignan claramente las garantías individuales, así mismo se establece claramente un sistema de defensa de la constitucionalidad de leyes y de las mismas garantías, llamándolo desde entonces " Amparo " haciéndose extensivo a todo acto inconstitucional.

Se establecía en el artículo 53 de la mencionada Constitución Yucateca que:

"Es facultad de la Suprema Corte de Justicia 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".

En 1842 se integró una comisión de siete miembros para reformar la Constitución de 1836, en la cual figuraban Mariano Otero, Espinosa de los Monteros, mismos que propugnaban por el Federalismo consignando en su proyecto que:

" La Constitución reconoce los derechos del hombre como base y el objeto de las instituciones sociales, así mismo todas las leyes deben respetar y asegurar esos derechos y la protección que se les concede es igual para todos los individuos"

" La Constitución otorga a los derechos del hombre las siguientes garantías: Libertad Personal, Propiedad, Seguridad, etc"...

En 1843 Antonio López de Santa Anna, por medio del decreto del 19 de diciembre de 1842, declaró disuelto el Congreso Extraordinario Constituyente de 1842, nombrando una Junta de 80 miembros los cuales eran ciudadanos distinguidos, considerados así por ser incondicionales de Santa Anna.

Esta junta se encargó de elaborar un nuevo proyecto constitucional, el cual más tarde se convirtió en las Bases Orgánicas de 1843 en las cuales se dan las siguientes reformas:

- 1.- Se suprime el Poder Conservador de la Constitución de 1836,*

- 2.- Se le excluye la facultad al Poder Judicial, de ser el tutelar de la Constitución,
- 3.- Se adopta el régimen centralista
- 4.- Unicamente el Congreso podrá reprobado los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o a las Leyes.

Como se puede observar no se implantó ningún sistema de preservación constitucional.

Tiempo después se establece **El Acta de Reformas de 1847** (18 de mayo), en las cuales se restaura la vigencia de la Constitución de 1824, volviendo al estado Federalista y creando un nuevo constituyente, el cuál se instaló el 6 de diciembre del mismo año.

En las mencionadas Actas se establecieron con claridad las garantías individuales de que gozarían todos los habitantes de la república, así mismo los medios para hacerlas efectivas.

De la misma manera fija la competencia del Congreso para anular las leyes de los Estados o las leyes generales que ataquen la propia Constitución, condicionando tal acontecimiento a que sea iniciado en la Cámara de Diputados.

Pero la esencia pura del Amparo como tal, resplandece en el texto del artículo 25 de las reformas, al establece que:

" Los Tribunales de la Federación, ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del Acto que la motivare"

Esto dio un grado más de perfección en el sistema adoptado, ya que sentó las bases para poner a salvo los derechos individuales de cualquier ataque que pudiera sufrir por parte del poder público, además agregó a la extensión protectora del amparo lo relativo a los actos que infringieran la competencia reservada a los Estados y a la Federación.

Sin embargo la Constitución de 1847, quedó inactiva, sin aplicación real en los tiempos que le siguieron debido a la inestabilidad social y política del país, siendo el mayor obstáculo del citado artículo 25 la falta de ley reglamentaria, impidiendo de esa manera el darle vida y aplicación práctica al mismo Juicio de Amparo.

*A la medida en que pasaban los años se iban difundiendo las ideas sobre los derechos del hombre, y fue **La Constitución de 1857** la cual obedeciendo a este movimiento; declara en la sección 1ra. del título 1º, que los derechos del hombre serán la base y objeto de todas las instituciones sociales, consignando las garantías individuales y declarando que todas las autoridades del país estarían obligadas a respetarlas y sostenerlas.*

Para salvaguardar las Garantías Individuales también establece el Juicio de Amparo, el cual se plasma totalmente en los artículos 101 y 102, consolidándose como la institución jurídica defensora de la pureza de la Constitución de tipo exclusivamente jurisdiccional.

La Comisión del Congreso Constituyente de 1856-57, presidida por Ponciano Arriaga, en lo relacionado con el Poder Judicial, presenta una serie de artículos en los cuales se establecía lo siguiente:

Artículo 102. *Toda controversia que se suscite por las leyes o actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de éstos cuando invadan la esfera de la Autoridad Federal, se resuelve a petición de la parte v e agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas de orden jurídico, ya por los Tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establece la Ley Orgánica, pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y*

ampararlos en el caso especial sobre el que se vea el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que la motivare; en todos estos casos los Tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificar el acto de la manera que disponga la Ley Orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles, un Estado contra otro de la Federación o ésta contra alguno de ellos en los que fallar la Suprema Corte Federal, según los procedimientos del orden común..."

En la Constitución de 1857 se da el desarrollo pleno del Juicio Constitucional, debido a que se incluye en él, a toda clase de autoridades, legislativas, administrativas y judiciales, ya sean locales o federales, tal es el caso que la realidad en aquel entonces se comenzaron a aceptar amparos por inexacta aplicación de la ley en las resoluciones judiciales.

Venustiano Carranza, siendo Gobernador del Estado de Coahuila, y habiendo sido asesinado Madero, toma como estandarte la Constitución de 1857 y se da el nombre de Primer Jefe del Ejército

Constitucionalista, expidiendo el 14 de septiembre de 1916 un Decreto convocando a la celebración de un Congreso Constituyente, el cual se reunió en la ciudad de Querétaro.

En esta reunión se tomó la estructura de la Constitución del 1857 en cuanto a la parte dogmática, es decir; la parte en donde eran reconocidos los derechos de los ciudadanos, pero además éste Constituyente tuvo la acertada idea de incluir en el proyecto constitucional un capítulo específico de Garantías Sociales que se caracterizaron por ser un conjunto de derechos tendientes a mejorar y consolidar la situación económica de las clases existentes en esa época, los cuales se plasmaron en los artículos 27 y 123.

En las discusiones del proyecto de **Constitución Federal de 1917**, el artículo 102 de la Constitución del 57 fue ampliado a tal grado que en el se consignaron las bases de reglamentación y procedencia del Juicio de Amparo, hasta alcanzar el grado de perfeccionamiento con el que se conoce en la actualidad, pasando del artículo 102 al 107 de la Constitución de 1917.

Actualmente los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contienen los lineamientos esenciales sobre el Juicio de Amparo. Al respecto el Doctor Fix Zamudio afirma que el Juicio de Amparo tiene cuatro aspectos fundamentales que son:

A) El Amparo como Defensa de los Derechos de Libertad, que fue el primero en fructificar pues nació cuando existía en México un periodo de agitaciones políticas y se cometían por parte del poder público muchas arbitrariedades en perjuicio de los gobernados

b) la alteración del régimen competencial establecido por la Constitución entre las autoridades federales y la de los estados por leyes o actos autoritarios (fracción II y III).

De esta forma sólo se protegen los primeros veintinueve artículos de la Constitución y aquéllos que demarcan las respectivas competencias entre las autoridades de la Federación y las locales.

Sin embargo el propio juicio de amparo a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional tutela la ley fundamental no únicamente en los casos que con anterioridad se mencionaron sino en relación con " todas sus disposiciones, por lo que, sin género de duda, es un verdadero medio de control constitucional ".

De esta manera el amparo no sólo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por la propia ley fundamental sino que, su objeto preservador se extiende a los ordenamientos secundarios ya que en los juicios respectivos, los jueces amplían sus facultades hasta el grado de convertirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a la letra o interpretación de las leyes aplicadas.

El control constitucional de amparo se ostenta en la actualidad como un medio de preservación de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de las autoridades estatales.

CAPITULO III

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

1. BASES CONSTITUCIONALES DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

Como se indicó en los capítulos anteriores, el principio de Supremacía Constitucional se encuentra consagrado en el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental . Este principio garantiza la primacía de las disposiciones contenidas en nuestra ley de leyes, de tal manera que las leyes que de ella emanen y los Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo con la aprobación del Senado, deberán ajustarse y respetarla sin contrariar ninguna de sus disposiciones.

Ley de Comercio Exterior deriva de la propia Constitución y su base se encuentra en el artículo 131, el cual dice textualmente:

Artículo 131. *Es la facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que*

expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando los estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Como se puede observar claramente, este artículo regula la materia de comercio exterior ya que se desprende de la lectura del mismo que la Federación lo regula por medio de leyes fiscales, a través de las cuales se trata de incentivar la producción interna y regular la exportación.

Así mismo la propia Federación esta facultada para prohibir el tránsito de determinados productos por el territorio nacional cuando a su criterio estos puedan causar un peligro para la seguridad del interior del país.

En tratándose de la materia impositiva, se le faculta al ejecutivo para establecer los impuestos que han de gravar a los

productos de importación o exportación, según sean las necesidades económicas del momento, ya que en la actualidad las relaciones comerciales juegan un papel muy importante en la economía de todos los estados del mundo.

2. EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

La Ley de Comercio Exterior establece reglas claras y atribuciones precisas para la formulación de la política comercial, a fin de brindar certidumbre para las decisiones de los agentes económicos y promover la competitividad nacional; define mecanismos de defensa efectivos contra las prácticas desleales de comercio exterior, a fin de garantizar una competencia pareja; incorpora medidas transparentes de salvaguarda, a fin de facilitar, sin caer en el proteccionismo, el ajuste en algunos sectores, y considera modalidades modernas de promoción de las exportaciones, a fin de atacar coordinadamente los mercados externos.

De esta manera, a demás de acoplar los temas más importantes en la materia, la Ley de Comercio Exterior y su reglamento brindan precisión conceptual, transparencia procesal y seguridad jurídica en torno al comercio exterior, lo que responde a las necesidades reales y problemas cotidianos de los agentes económicos involucrados en esta actividad.

La exposición de motivos de la Ley de Comercio Exterior fue enviada el Congreso de la Unión por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, el día 23 de junio de 1993 siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de julio de 1993.

El objetivo central de la iniciativa de la Ley de Comercio Exterior es establecer, a nivel federal, un marco normativo que consolide y encauce el papel del comercio exterior en México, promueva la

competitividad del país a través de la política comercial y brinde confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el intercambio internacional.

Debido a las profundas transformaciones de la economía mundial, tales como las relaciones económicas entre los países; los procesos de producción, comercialización y consumo; los movimientos de capitales y, al interior de las naciones, la redefinición de los modelos de desarrollo y aunado a que el comercio internacional se ha convertido en la fuerza motriz del desarrollo económico y, a lo largo de esta etapa, las naciones que han logrado sostener altas tasas de crecimiento son las que han aprovechado la interacción intensa con otros países para fortalecer su propia competitividad, México al no poder permanecer al margen de esta tendencia mundial y para responder a los requerimientos de la competitividad y permitir al país una inserción adecuada en la nueva dinámica de la economía mundial, creyó necesario emprender una forma estructural que permitiera recuperar la estabilidad general de la economía y promoviera la eficiencia de las empresas.

Con ese fin, se llevó acabo un proceso de saneamiento de las finanzas públicas, se formuló la participación del Estado en las actividades productivas y se abrió la economía al exterior, se eliminaron tasas arancelarias; y más del 70 por ciento de las fracciones quedó ubicado en tasas de entre 10 y 40 por ciento. Este proceso se aceleró en 1985, cuando el universo de fracciones arancelarias sujetas a permisos se ubicó en un nivel cercano al 10 por ciento.

La apertura comercial ha jugado un papel de primer orden en la promoción de la competitividad de la economía mexicana. Por un lado, la

apertura ha permitido un arbitraje efectivo de los precios externos sobre los internos, beneficiando lo mismo al productor, que puede adquirir insumos y bienes de capital de precio y calidad internacional, que la consumidor final, quien puede elegir, entre un mayor abanico de bienes nacionales e importados, aquellos que le ofrezcan las mejores concesiones de precio y calidad.

Fue necesario establecer con claridad las facultades de los órganos de ejecución de la política comercial y fijar los criterios para la determinación y modificación de las medidas de regulación y restricción al comercio exterior, garantizar a los productores nacionales condiciones equitativas de competencia con el exterior perfeccionando el sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional.

Además de ajustar de los productores nacionales a la competencia externa requiere, en algunos casos, un periodo de transición para facilitar la resignación de recursos en la economía, aplicando temporalmente medidas de salvaguarda, condicionadas al cumplimiento de programas de ajuste por parte de los productores nacionales.

La iniciativa de Ley de Comercio Exterior que se sometió a consideración del Congreso de la Unión, estableció las facultades del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; para regular de manera integral además de actualizar los diversos instrumentos de comercio exterior, así como conferir garantías y seguridad jurídica a los agentes económicos, a través de reglas claras y procedimientos ágiles.

La iniciativa incorpora normas, principios e instituciones que buscan responder no sólo a las instituciones de urgencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política, sino a situaciones normales del comercio exterior mexicano, habida cuenta que la apertura comercial era ya parte esencial del modelo de desarrollo del país y de la actividad económica cotidiana.

La iniciativa que se propone reconoce el nuevo papel internacional de México y dispone la aplicación de la Ley, sin perjuicio de los tratados y convenios internacionales de los que sea parte el país.

El título V del proyecto corresponde a la parte sustantiva de las prácticas desleales de comercio internacional, que incluye la definición de discriminación de precios y subvención, daño, amenaza de daño y la de la relación causal que debe existir entre la discriminación de precios o la subvención, por una parte, y el daño o la amenaza de daño, por la otra, para poder establecer cuotas compensatorias, con el propósito de que los productores nacionales cuenten con mecanismos oportunos de defensa legítima ante las prácticas desleales de comercio internacional.

En este sentido, ésta iniciativa replanteó el concepto de prácticas desleales para considerarlas como la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, siempre y cuando causen o amenacen causar un daño a la producción nacional.

Así mismo se describen las opciones para la denominación del valor normal, en estricto orden sucesivo y por exclusión. Esta normativa

otorga precisión y certeza en la fijación del valor normal que ha de tomarse en cuenta para la determinación del margen de discriminación.

En el título VI, por primera vez, se desarrolla el concepto de salvaguarda y se fijan las reglas para determinar la imposición de estas medidas cuando existen importaciones masivas que causen o amenacen causar un daño serio a la producción nacional.

El título VII, que se refiere a las disposiciones comunes para los procedimientos en materia de prácticas desleales y medidas de salvaguarda, contiene normas relativas al inicio de la investigación, acceso a información confidencial, celebración de audiencias públicas y alegatos, ofrecimiento de pruebas, visitas de verificación, notificaciones, y vigencia de las cuotas compensatorias y de las medidas de salvaguarda, entre otros.

De igual manera se prevé la incorporación del derecho de los representantes legales de las partes interesadas a conocer la información confidencial de las demás partes, para la mejor defensa de sus intereses, con excepción de la información comercial reservada y de la información gubernamental confidencial. Se establecerían, asimismo, plazos razonables par las resoluciones de la autoridad y para la comparecencia de las partes interesadas.

En el título IX de la iniciativa, se establecen las infracciones, sanciones y recursos, en el caso de infracciones, se definen en el texto propuesto diferentes tipos de ilícitos administrativos, con sus respectivas sanciones pecuniarias. Entre ellas se destacan: la difusión y utilización de información confidencial, cuya sanción puede llegar a 250 mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; así como la

importación de mercancías en altos volúmenes, en un período corto, y con el conocimiento de que el importador sabía o debía haber sabido que su proveedor extranjero realizaba prácticas desleales, con una multa equivalente a un resultado de aplicar la cuota compensatoria a las importaciones realizadas durante los tres meses anteriores a la imposición de cuotas provisionales.

Así mismo se establecen los casos de procedencia del recurso de revocación y se incorporan reglas que permitirían en aplicar, los mecanismos de resolución de controversias pactados en tratados o convenios internacionales suscritos por el gobierno mexicano.

3. AUTORIDADES COMPETENTES PARA SU APLICACION

La exposición de motivos de la Ley de Comercio Exterior hace alusión a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (de aquí en adelante Secretaría de Economía de acuerdo al decreto publicado el 30 de noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación) como la encargada de regular e instrumentar todo lo relativo al Comercio Exterior; y en este sentido se estableció en el artículo 2, Título I, Capítulo Único lo siguiente:

Artículo 2o.- *Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. La aplicación e interpretación de estas disposiciones corresponden, para efectos administrativos, al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secretaría de Economía de acuerdo al decreto publicado el 30 de noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación).³⁰*

³⁰ *Énfasis añadido*

Como se puede observar, es la Secretaría de Economía la encargada de aplicar la Ley de Comercio Exterior, y para el despacho de los asuntos que le competen la secretaría contará con los Servidores Públicos y Unidades Administrativas que para este efecto se requiera³¹.

³¹ Artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía

4. QUE SON LAS VISITAS DE VERIFICACION Y EL POR QUE DE SU APLICACION

La Visita de Verificación es el acto administrativo por virtud del cual la Secretaría de Economía a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, dentro del procedimiento administrativo de practicas desleales de comercio internacional, constata la veracidad de algunas declaraciones, de las pruebas y la información aportada por las partes interesadas, para lo cual tiene la potestad de cerciorase que dichas pruebas e información corresponden a sus registros contables; cotejar los documentos que obren en el expediente administrativo, que también hayan sido aportados por las partes interesadas o, en su caso, efectuar las compulsas que fueren necesarias.³²

La Secretaría de Economía por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales³³ (en adelante UPCI) podrá realizar las visitas de verificación tanto en territorio nacional como en el extranjero previa aceptación de las empresas a quienes se pretenda verificar, así como del gobierno del país miembro.

³² *Ley de Comercio Exterior. Análisis y Comentarios. Miguel Angel Velázquez Elizarrarás. Editorial Themis. México D.F. Página 83*

³³ *Artículo 38 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía*

Visita de Verificación en el país de la Autoridad Investigadora

De acuerdo a lo que establecen los artículos 83 LCE, 174 Y 175 RLCE, la Secretaría de Economía a través de la UPCI podrá realizar visitas de verificación en el domicilio fiscal, establecimiento o lugar en donde se encuentre la información correspondiente, esto se refiere a las Visitas de Verificación en Territorio Nacional, tomando como domicilio oficial para la realización de las mismas el de la Secretaría de Economía

Visita de Verificación en el territorio de los Miembros.

Las Visitas de Verificación en el extranjero se llevan a cabo en el país de origen del importador con la finalidad de verificar la información recibida en el curso de la investigación.

La empresa y el gobierno extranjero deben de dar su anuencia para ello, so pena de que la autoridad considere por ciertos los hechos alegados por el solicitante³⁴, salvo que existan elementos de convicción en contrario, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Comercio Exterior.

³⁴ *El solicitante será siempre el productor nacional que interpone la investigación contra la conducta que él considera práctica desleal de comercio, será siempre un productor nacional*

5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

La legislación mexicana considera como prácticas desleales de comercio internacional, según lo establecido en el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior (en adelante LCE) lo siguiente:

Artículo 28.- Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional. La persona físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional está obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto por la ley.

Se entiende como Dumping la importación al mercado nacional, de mercancías extranjeras a precio inferior al valor normal que tengan las mismas en el país de origen o de procedencia.

La Subvención es el otorgamiento directo o indirecto de cualquier estímulo, prima, subsidio o ayuda de un gobierno extranjero a la fabricación, producción o exportación de una mercancía, con miras a fortalecer su posición competitiva, con excepción de aquellas prácticas aceptadas internacionalmente.

y no algún extranjero debido a que es precisamente ellos a los que se les investiga por la

Cuando se presenta cualquiera de estos dos casos, se está en posibilidad de activar un procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional ya sea que éste se inicie a solicitud de parte o de oficio.

El artículo 51 de la LCE en cuestión señala que se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios internacionales.

La Autoridad Competente para llevar acabo la investigación de prácticas desleales de comercio internacional, como lo establece el artículo 5° de la Ley de Comercio Exterior es la Secretaría de Economía a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales; a quien el reglamento interior de la misma secretaria en su artículo 38 fracción I la faculta para conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación, en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional

Se considera que el Procedimiento Administrativo contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional inicia con la solicitud que se presenta ante la Secretaría de Economía en la cual se denuncia una practica desleal de comercio internacional.

práctica desleal de comercio en contra de nuestros importadores nacionales.

La solicitud podrá ser presentada por escrito³⁵ por las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de dumping o de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquellas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente a la producción nacional ³⁶ además del formulario expedido por la Secretaría de Economía el cual contiene³⁷:

- 1. La autoridad administrativa competente ante la cual se promueva*
- 2. Nombre o razón social y domicilio del promovente, y en su caso, de su representante, acompañando los documentos que lo acrediten;*
- 3. Actividad principal a la que se dedique el promovente;*
- 4. Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación;*
- 5. Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor, en la producción nacional;*
- 6. Los fundamentos legales en que se sustenta;*
- 7. Descripción de la mercancía de cuya importación se trate;*
- 8. Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o quienes pretenden realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o realizar en una o varias operaciones;*
- 9. Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía, según se trate, y, el nombre o razón social de*

³⁵ En este requisito se enfatiza el Derecho de Petición establecido por el artículo 8 de nuestra ley fundamental.

³⁶ Artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior.

- la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en concesiones desleales a México;*
10. *Manifestación de los hechos y datos, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición. Estos hechos deberán narrarse suscintamente, con claridad y precisión, de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional.*
 11. *La solicitud deberá ser firmada por el interesado o por quien actúe en su nombre o representación.*

Una vez que la Secretaría de Economía recibe la solicitud de investigación, en un plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la misma³⁸ deberá, si es procedente:

1. *Aceptar dicha solicitud y declarar el inicio de la investigación a través de una resolución a la cual se le denomina Resolución de Inicio, la cual debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación a fin de que las partes que pudieran estar interesadas en la investigación se tengan por enteradas;*
2. *Prevenir al solicitante con el fin de que estos presenten mayores datos o elementos que prueben la existencia de una práctica desleal los cuales deberán ser presentados dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención, contando la Secretaría de Economía siempre y cuando se hayan aportado satisfactoriamente lo requerido con 20 días para aceptar*

³⁷ Artículo 75 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

la solicitud. Si no se proporciona en tiempo y forma los elementos y datos requeridos la Secretaría de Economía tendrá por abandonada la solicitud y notificará personalmente al solicitante³⁹, y;

3. Desechar la solicitud cuando a juicio de la secretaria no se encuentren elementos suficientes que determinen la existencia de una práctica desleal y no se hayan cumplido los requisitos establecidos en el reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

En la resolución de inicio la Secretaría de Economía por conducto de la UPCI deberá mencionar como lo indica el artículo 76 del reglamento de la ley de comercio exterior la fundamentación y motivación en que sustente la resolución, el o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares, el o los nombres o razón social y domicilios del importador o importadores, exportadores extranjeros o, en su caso; de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento; el país o países de origen o procedencia de las mercancías de que se trate, la descripción detallada de la mercancía que se haya importado o, en su caso, pretenda importarse, presumiblemente en condiciones de dumping o subvención indicando la fracción arancelaria que le corresponda de la Tarifa del Impuesto General de Importación, el periodo objeto de investigación.

A partir del día siguiente en que aparezca publicada la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la

³⁸ Artículo 51 de la Ley de Comercio Exterior.

³⁹ Artículo 51 fracción II de la Ley de Comercio Exterior.

*Federación*⁴⁰, la autoridad investigadora deberá notificar a las partes interesadas⁴¹ de las cuales tenga conocimiento, para que éstas comparezcan a manifestar lo que a su derecho pueda convenirles, para lo cual tendrán un plazo de 30 días.

*Dentro de un plazo de 130 días contados a partir del día siguiente en que apareció publicada la resolución de inicio de la investigación*⁴², pero no antes de 45 días; la autoridad investigadora deber dictar una resolución preliminar mediante la cual podrá determinar una cuota compensatoria provisional en caso de tener pruebas suficientes de que realmente se está realizando o pretende realizarse una práctica desleal de comercio internacional, o en su defecto continuar la investigación sin cuota, o en todo caso concluir la investigación por no encontrar argumentos suficientes para continuarla.

Esta resolución al igual que la preliminar deber notificarse a las partes interesadas y ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Con el fin de verificar la información que le sea presentada por cualquiera de las partes durante la investigación la Secretaría de Economía podrá realizar visitas de inspección, estas podrán realizarse en el domicilio fiscal, establecimiento o lugar donde se encuentre la

⁴⁰ Artículo 53 de la Ley de Comercio Exterior

⁴¹ Se les considera partes interesadas a los productores solicitantes del inicio del procedimiento de investigación, los importadores y exportadores de la mercancía objeto de la investigación y las personas morales extranjeras y a los gobiernos extranjeros que tengan interés directo en la investigación de que se trate.

⁴² Artículo 57, fracciones I, II y III de la Ley de Comercio Exterior

información, pudiendo practicarse tales visitas en el país de origen previa aceptación de las mismas o del gobierno respectivo⁴³.

Las visitas de verificación que realice la autoridad investigadora deberán efectuarse en días y horas hábiles por personal acreditado de la propia dependencia, pudiendo la propia autoridad investigadora contratar los servicios de empresas asesoras especializadas para que la apoyen en la indagación, comprobación y verificación de la información que se está verificando.

Sin embargo, estas visitas también podrán efectuarse en días y horas inhábiles cuando así fuese necesario, en cuyo caso el oficio por el cual se haya ordenado la inspección expresará la autorización correspondiente.

De las visitas deberá levantarse acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el visitado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las partes interesadas podrán solicitar por escrito a la autoridad investigadora que se convoque a una Audiencia Conciliatoria a partir de la publicación de la Resolución de Inicio pero hasta con 15 días antes del cierre del periodo de pruebas. En tal audiencia se permitirá a las partes en conflicto que presenten posibles soluciones, a fin de que éstas puedan opinar entre sí dichas soluciones, siendo la Autoridad Investigadora quien resuelva.

⁴³ Artículo 83 de la Ley de Comercio Exterior

La audiencia pública se lleva a cabo después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final y tendrá como finalidad que las partes interesadas y en su caso, sus coadyuvantes interroguen o refuten a sus contrapartes respecto de la información, datos y pruebas que se hubieren presentado. Pueden acudir a ella para comparecer y para presentar argumentos en defensa de sus intereses así mismo las pruebas pertinentes.

En el período probatorio las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas con excepción de la confesional de autoridades o aquéllas que se consideren contraria al orden público a la moral o a las buenas costumbres, comprendiendo desde el día siguiente de la publicación de inicio de la investigación administrativa y de la aceptación de la solicitud hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública, abriéndose un período de alegatos con posterioridad al período de ofrecimiento de pruebas a efecto de que las partes interesadas expongan sus conclusiones.

En un plazo no mayor de 260 días contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio⁴⁴ la autoridad investigadora deberá dictar la resolución final de la investigación administrativa, a través de la cual:

- 1. impondrá una cuota compensatoria ⁴⁵ definitiva en el caso de haberse confirmado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional,*

⁴⁴ Artículo 59 fracciones I, II y III de la Ley de Comercio Exterior

⁴⁵ La cuota compensatoria es una medida de regulación o restricción que se impone a aquellos productos que se importan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, y es aplicable independientemente del arancel que corresponda a la

2. *Revocar la cuota compensatoria provisional, o*
3. *Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.*

El expediente administrativo de la investigación se integrará con:

1. *La información documental o de otra especie que se presente a la Secretaría de Economía, así como la que la misma obtenga en el curso del procedimiento,*
2. *Las comunicaciones que el gobierno haya enviado así como los reportes, actas que se hayan emitido en las reuniones con cada una de las partes,*
3. *Las resoluciones que al efecto haya emitido la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,*
4. *Las transcripciones o actas de las reuniones y las audiencias ante la Autoridad Investigadora,*
5. *Los avisos publicados en el Diario Oficial de la Federación en relación con el procedimiento administrativo, y*

mercancía de que se trate. La cuota compensatoria tendrá el carácter de provisional o definitiva y podrá determinarse en cantidad específica o en puntos porcentuales y en su caso, calcularse en términos de la moneda convertible en que venga facturada la mercancía o en dólares E.U.A. (Arts. 1 fracc.II inciso c), 2 fracc.II, 8 y 16 Ley de Comercio Exterior/ Arts. 9, 10 y 11 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.)

6. *Las actas levantadas en las sesiones de la Comisión en las que se trate el establecimiento de medidas de salvaguarda y los proyectos de resolución final en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como los proyectos de resolución en los que la Secretaría haya aceptado el compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros en los que estos se hayan comprometido voluntariamente a modificar sus precios o terminar con sus exportaciones.*

5. La firma del funcionario competente para ordenar dicha visita y⁴⁷;
6. El o los nombres de las personas que realizaran la visita, las cuales podrán ser aumentadas, reducidas o sustituidas en cualquier tiempo por la autoridad investigadora, previa notificación al visitado. De la misma manera deber avisar si entre los notificados se encuentran consultores externos⁴⁸.

Dichas visitas deberán ser atendidas ya sea por el visitado o por su representante acreditado y en su caso por la persona que se encuentre en la fecha en que vaya a practicarse la visita.

Al iniciarse la Visita de Verificación, los visitantes deberán acreditarse ante quien se vaya a practicar la misma, y a la cual se le

⁴⁷ El Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, en su artículo 2° y 38 faculta a la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales para conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a Prácticas Desleales de Comercio Internacional en los términos de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento y de los tratados o convenios internacionales en los cuales el gobierno mexicano es parte, así mismo tiene la facultad de ordenar y practicar visitas de verificación, inspección y reconocimiento en los domicilios de las empresas involucradas, con el objeto de complementar, aclarar, verificar y precisar la información presentada por las partes en el curso de la investigación.

A su vez el Acuerdo Delegatorio de Facultades de la Secretaría de Economía del 24 de julio de 1996, establece que podrán emitir las notificaciones y las órdenes de visitas de verificación, inspección y reconocimiento en la materia de su competencia el Director General Adjunto Técnico Jurídico, el Director de Procedimientos Jurídicos Internacionales, los Directores de Área adscritos a la Dirección General Adjunta Técnica Jurídica, y los Directores de Área adscritos al Director General Adjunto de Procedimientos Jurídicos Internacionales.

⁴⁸ La Secretaría de Economía tiene la facultad de contratar asesores externos para realizar la visita, esto con el fin de contar con los elementos suficientes emanados de los conocimientos especializados del tema para un mejor resultado de la indagación y de esta manera al emitir el fallo evitar en un margen mayor algún error.

pedirá que nombre dos testigos y si estos no son nombrados o si aún nombrados no aceptan servir como tales, los mismos visitadores los designaran haciendo constar ya sea una u otra circunstancia.

Los visitadores pueden obtener todo tipo de documentación que requieran para la visita, de todo lo que se practique deberá levantarse acta circunstanciada la cual contendrá todos los hechos u omisiones que hubieren conocido, determinando de la misma manera las consecuencias legales que correspondan; las mismas deberán ser firmadas por los visitadores, la parte interesada o sus representantes o con quien se haya entendido el acto y por los testigos.

Una vez que la Visita de Verificación haya concluido, las partes interesadas podrán realizar las observaciones, opiniones u objeciones sobre la práctica de la misma dentro de 5 días contados a partir del cierre del acta respectiva, si dentro de este plazo no emiten ninguna opinión al respecto; se tendrá por aceptado el contenido de las mismas.

Sobre el contenido de las actas, el visitado tendrá el derecho de indicar a los visitadores si la información otorgada es de carácter confidencial o comercial reservada.

No podrán levantarse actas complementarias sin que exista una nueva notificación para la realización de la misma.

Tratándose de las visitas de verificación en el extranjero, una vez que ya se haya notificado a los visitados y a su gobierno¹⁹ y una vez que estos hayan dado su consentimiento para su realización dentro del

mismo lapso; la autoridad investigadora se trasladará al lugar en donde deba practicarse la Visita de Verificación.

En los anexos I y VI del Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se norma el procedimiento que deben observar las autoridades para las investigaciones en los países exportadores, la cual puede resumirse en:

- 1. Al iniciarse el procedimiento de investigación la autoridad investigadora debe informar a las autoridades y a las empresas que sepa están interesadas del país de l exportador de la intención de realizar la visita.*
- 2. Si la autoridad decide incorporar en su grupo de investigadores asesores externos (no gubernamentales), deberá informarlo a las autoridades y empresas del país del exportador.*
- 3. Antes de programar la visita se deberá recabar el consentimiento de las empresas extranjeras a quienes pretenda realizarse la visita.*
- 4. Después de obtener el consentimiento de las empresas, se deberá notificar a las autoridades del país exportador los nombres y las direcciones de las empresas y las fechas de la investigación que se practicará.*
- 5. Las empresas deberán quedar advertidas de la visita con suficiente tiempo de anticipación*

⁴⁹ *Dicha notificación se llevará acabo a través de la vía diplomática, se entregara en la*

6. *Únicamente deberán hacerse visitas para explicar el cuestionario cuando lo solicite una empresa exportadora. La visita sólo podrá realizarse si la autoridad investigadora lo notifica a las autoridades del país exportador y si éstas no se oponen a la visita.*
7. *La visita deberá llevarse a cabo después de que se haya presentado la respuesta al cuestionario oficial de investigación a menos que la empresa esté de acuerdo en lo contrario, además se deberá considerar práctica normal la naturaleza de la información que se verificará, y la información adicional que deberá proporcionarse lo que no impedirá que la autoridad visitadora requiera más detalles de la información, en el curso de la diligencia.*
8. *Si resulta factible, las respuestas a las preguntas de la autoridad investigadora en relación con la información que desea verificar o las respuestas a cualquier requerimiento, deberá ser atendido antes de que se lleve a cabo la visita.*
9. *El acta circunstanciada de la visita de verificación debe pormenorizar y detallar todo lo acontecido en el procedimiento verificadorio, como hechos u omisiones de que tuvieron conocimiento los visitantes, cuyas consecuencias legales se determinaron antes las partes interesadas.*
10. *10. También es posible que la misma acta contenga algunas determinaciones o posiciones deductivas o inductivas de la autoridad investigadora*

embajada correspondiente.

11. *Las partes interesadas o sus representantes podrán presentar sus objeciones, opiniones y en su caso, la información complementaria que la propia autoridad les hubiera requerido durante la verificación, Si en un plazo de 5 días hábiles siguientes contados a partir del cierre del acta respectiva no se presentan sus opiniones u objeciones sobre el contenido del acta, se tendrán por aceptados los hechos u omisiones en ella consignados⁵⁰ (Las opiniones o las objeciones de las partes interesadas o de sus representantes se harán solo sobre el contenido del acta, lo que implica hacerlas también obre el desarrollo de la visita).*

12. *El Acta de Verificación será confidencial en tanto contenga información de ese carácter pero no por el hecho de que se le considere como tal, el acta administrativa será confidencial, deberá estar a su contenido según lo establecido por el artículo 149 del RLCE, para lo cual la autoridad investigadora mantiene en sus expedientes una versión pública de sus actas administrativas que contienen los elementos razonables a las contrapartes para el beneficio de su defensa.*

⁵⁰ Artículo 173 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

CAPITULO IV

LAS VISITAS DE VERIFICACION Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO

Como se mencionó en el punto 4 del capítulo anterior, la Secretaría de Economía por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales podrá dentro del procedimiento administrativo contra prácticas desleales de comercio internacional, realizar visitas de verificación ya sea en el territorio nacional o en el territorio del país del miembro de que se trate.

En el presente capítulo se realizará un análisis de las visitas de verificación, tanto de las que se practican en territorio nacional como en el extranjero, tratando de establecer si la Autoridad Investigadora actúa con el mismo imperio en ambas visitas, si se cumplen con los requisitos constitucionales y legales para ser considerada como Autoridad Responsable y colocarse dentro de los supuestos de procedencia de juicio de amparo y por ende desencadenar todas las consecuencias legales que esto ocasionaría.

1. La expedición de la orden de visita y la Secretaría de Economía como posible autoridad responsable

La Secretaría de Economía para el despacho de sus asuntos cuenta con servidores públicos y unidades administrativas, una de ellas es la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI)⁵¹.

El artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, establece que es atribución de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a Prácticas Desleales de Comercio Internacional en los términos de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento y de los tratados o convenios internacionales en los cuales el gobierno mexicano es parte.

De igual manera dentro del procedimiento antidumping, la autoridad investigadora puede ordenar y practicar visitas de verificación, inspección y reconocimiento en los domicilios de las empresas involucradas, con el objeto de complementar, aclarar, verificar y precisar la información obtenida en el curso de las investigaciones.⁵²

Queda claro que dentro de la organización de la SECOFI (autoridad investigadora) es la UPCI la que está a cargo de tramitar la investigación en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional. Como consecuencia lógica, es el propio titular de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales quien está facultado para

⁵¹ Artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

⁵² Artículo 38 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

expedir y firmar la orden de visita; sin embargo puede darse el caso de que la orden de visita sea firmada por otros funcionarios de la misma unidad.⁵³, estos funcionarios son:

- 1.- Director General Adjunto Técnico Jurídico,*
- 2.- Director de Procedimientos Jurídicos Internacionales,*
- 3.- Directores de Area adscritos a la Dirección General Adjunta Técnica Jurídica,*
- 4.- Directores de Area adscritos al Director General Adjunto de Procedimientos Jurídicos Internacionales.⁵⁴*

Una vez establecido quienes pueden expedir una orden de visita de verificación dentro de un procedimiento administrativo contra prácticas desleales de comercio internacional, debe quedar definido el fundamento que les da la facultad para poder expedir dicha orden.

El artículo 83 de la Ley de Comercio Exterior en su primer párrafo establece que la Secretaría de Economía podrá verificar la

⁵³ *Según el texto de los artículos 14 al 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una unidad administrativa legalmente establecida puede delegar válidamente ciertas facultades en los funcionarios pertenecientes a la misma entidad que delega dichas facultades y es posible en este sentido admitir que algunas de las personas que forman parte de la misma actúan válidamente como delegados de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales*

⁵⁴ *De conformidad con el acuerdo delegatorio de facultades de la Secretaría de Economía, el cual establece en la fracción III del artículo 19 que las personas mencionadas anteriormente podrán emitir las notificaciones y las ordenes de visitas de verificación, inspección y reconocimiento, en las materias de su competencia.*

información y pruebas presentadas en el curso de una investigación antidumping, para ello podrá **ordenar por escrito la realización de visitas** en el domicilio fiscal, establecimiento o lugar donde se encuentre la información correspondiente.

Cuando la autoridad investigadora ha determinado realizar una visita de verificación deberá notificar a las partes a quienes pretendan visitarse por lo menos con 10 días de anticipación a su realización⁵⁵, dicha notificación incluirá los siguientes requisitos:

1. La autoridad competente que la emite,
2. El o los nombres o razón social de las personas a la que vaya dirigidas,
3. El lugar o lugares donde se efectuará la visita, los cuales podrán aumentarse previa notificación al visitado, así como la fecha de su realización,
4. El fundamento y motivación de la visita, así como su objeto o propósito,
5. La firma del funcionario competente, y
6. El o los nombres de las personas que realizaran la visita, las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la Secretaría. En este último caso, la sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado. Así mismo, la Secretaría notificará al visitado si entre dichas personas se incluyen consultores externos⁵⁶.

⁵⁵ Artículo 146, párrafo segundo del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

⁵⁶ Artículo 146, fracciones I, II, III, IV, V, VI del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Como puede observarse el fundamento legal que da facultades a la Secretaría de Economía para poder realizar las visitas de verificación es el artículo 83 de la Ley de Comercio Exterior, incluso puede observarse que dentro de los requisitos que establece el artículo 146 del reglamento de la misma ley, se encuentra el principio de fundamentación y motivación que toda autoridad debe de dar a sus actos; el cual debe de cumplir la autoridad investigadora al momento de expedir la orden de visita.

Cabe hacer la mención que dentro de estos requisitos puede observarse claramente el principio de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, ya que se le impone a la autoridad investigadora el deber de fundamentación y motivación⁵⁷ de la orden de visita respetándose así el principio de supremacía constitucional, ya que la Ley de Comercio Exterior se ajusta a la norma fundamental al respetar lo establecido en el artículo 16 constitucional.

Ahora bien bajo éstas circunstancias, el Jefe de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales o alguno de los funcionarios mencionados anteriormente y a los cuales se les hayan delegado funciones para la expedición de la Orden de Visita de Verificación de acuerdo a lo establecido por los artículos 83 de la Ley de Comercio Exterior, 146 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 19

⁵⁷ **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.**

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuadamente fundado y motivado, entendiéndose por el primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por el segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acta; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. Sexta Epoca, Tercera parte. Volumen CXXXII. Página 49 A.R. 8280/67

fracción III del acuerdo delegatorio de facultades de la Secretaría de Economía, son consideradas como Autoridades Responsables en virtud de que por ser alguno de ellos los que expidieron dicha orden, están obligados (quien lo haya hecho) a responder sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma, presentándose claramente la relación de supra a subordinación entre la autoridad y el gobernado, a este respecto la siguiente jurisprudencia establece lo siguiente:

AUTORIDADES RESPONSABLES.

Al disponer la Ley de Amparo, que este juicio procede contra la autoridad que ejecuta el acto, contra la que ordena, o contra ambas, quiso decir que cuando se reclame contra actos de ejecución, la demanda se interponga contra la autoridad ejecutora, y cuando se reclama contra la orden o resolución misma, el amparo se enderece contra la autoridad que lo dictó, y que si se pide contra la orden y su ejecución, se demande tanto a la autoridad que ordena como a la que ejecuta, lo que se comprende mejor si se examina el artículo 12 de la Ley Reglamentaria, que dice: "que cuando el acto reclamado consistiere en una resolución judicial o administrativa, es autoridad responsable la autoridad que

ejecuta o trata de ejecutar el acto y la que la haya ordenado”

Quinta Epoca: Tomo XXII, Página 200. Sociedad “C. Fernández Hno y Cia.” Primera Tesis relacionada a la Jurisprudencia 301, del Apéndice 1917-1988

En caso de que el juicio de amparo sea procedente podrá ser considerada como autoridad responsable aquella que haya expedido la orden de visita, en este caso el Jefe de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales o alguno de los servidores públicos dependientes de aquél, incluso la misma Secretaría es la que practica la visita y puede hacer uso de la fuerza pública para poder practicar la visita⁵⁸

Como es lógico si la persona que está actuando en representación de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, no cumple con los requisitos legales de fundamentación y motivación del acto que está emitiendo, ello daría lugar a que la autoridad responda sobre la constitucionalidad de dicho acto haciendo procedente juicio de amparo, ya que quedaría en estado de indefensión al pretender practicarle al particular la visita sin cumplir con los requisitos del artículo 16 Constitucional, sin embargo esto se tratará ampliamente en el último apartado de éste capítulo ya que es una parte esencial de esta investigación.

⁵⁸ Artículo 59 fracción II del Código de Procedimientos Civiles.

2. La Visita de Verificación como acto reclamado.

Como se mencionó en el apartado anterior la orden de Visita de Verificación expedida por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales debe estar emitida por la autoridad con la facultad para hacerlo además de que tiene que estar fundamentada y motivada para que sea totalmente válida, y en la misma deberá mencionarse quién o quienes llevarán a cabo la realización de dicha Visita de Verificación, bajo estos requisitos de manera preliminar se puede fijar que la Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales actúa como autoridad responsable ante la orden de visita.

Ahora bien se presenta la necesidad de determinar si la visita de verificación puede constituirse como acto reclamado para los efectos del juicio de amparo, a este respecto la siguiente tesis jurisprudencial establece lo siguiente:

Acto reclamado. Concepto de.

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 103 fracción I Constitucional, y 1º. fracción I de la Ley reglamentaria; los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. La expresión "leyes o actos de autoridad" recibe el nombre de acto reclamado, que puede traducirse en una disposición o hecho autoritario, concreto y particular, es decir puede entenderse por el acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo

imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impugnan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales características, destaca el elemento voluntariedad, que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad que le imprime naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. Por lo tanto, al acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a bienes del gobernado, para que le asista el interés jurídico en reclamarlo.

Semanario Judicial de la Federación. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Tomo XIV.- Julio. Pág. 390. 1992.

Como se puede observar en la jurisprudencia mencionada, se le da el concepto acto reclamado a aquel hecho autoritario emanado de una autoridad de manera concreta y particular, destacando el elemento voluntariedad y el de intencionalidad, dotándose así al acto de imperatividad, unilateralidad y coercitividad.

Bajo éstas características, puede colocarse a la visita de verificación como acto de autoridad debido a que en éste caso la autoridad investigadora actúa al momento de emitir el oficio de manera

particular y concreta, impregnándole al acto de imperatividad, unilateralidad y coercitividad.

Sin embargo no debemos olvidar, que tal y como se mencionó en el punto 4 del capítulo anterior, la autoridad investigadora puede llevar a cabo estas visitas tanto en territorio nacional como en el extranjero, y este es el punto medular de la presente investigación.

Hasta este momento los requisitos necesarios que deben observarse para poder colocar a la Secretaría de Economía como autoridad responsable y a la orden de visita de verificación como acto reclamado han encuadrado con los legales establecidos para este fin, lo que debe establecerse es si tendrá el mismo carácter la autoridad investigadora en relación a las visitas en territorio nacional como en las que de lleven a cabo en el extranjero, lo cual se hace en el siguiente punto.

3. ANALISIS DE LAS VISITAS DE VERIFICACION Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO.

La SECOFI como Autoridad Responsable en las visitas de verificación en territorio nacional

Tomando en consideración lo que se mencionó en los dos puntos anteriores, resulta claro que la Secretaría de Economía actúa con facultades legales para realizar las visitas de verificación, ahora bien; tratando de establecer si la misma puede considerarse autoridad responsable al expedir y practicar la visita de verificación en territorio nacional debe analizarse lo que señala el artículo 11 de la Ley de Amparo el cual dispone que será autoridad responsable:

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

Bajo este concepto la Secretaría de Economía sí puede considerarse como autoridad responsable ya que ella es la que está expidiendo la orden de visita de verificación y la practica, actuando con facultades legales para obrar en la esfera jurídica del particular realizando el acto de molestia en el domicilio del particular, a este respecto la siguiente tesis jurisprudencial establece:

**AUTORIDADES RESPONSABLES DEL
ACTO OBJETO DE AMPARO.**

Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo.

*Jurisprudencia número 301, del apéndice
1917-1988*

*Una vez establecido el carácter de la Secretaría de Economía ante las visitas de verificación, ésta actúa como autoridad al momento de emitir la orden de visita ya que de acuerdo a lo que establece el artículo 11 de la Ley de Amparo y el artículo 83 de la LCE⁵⁹ la autoridad investigadora actúa con la facultad que le confiere una ley para ordenar la realización de determinada situación (en éste caso ordena la visita de verificación), además de que el acto que está ordenando cuenta con las características esenciales para que un acto emitido pueda considerarse como acto reclamado y a la autoridad emisora como autoridad responsable porque dicho acto reúne las características de **unilateralidad, imperatividad y coercitividad**, y bajo ésta facultad la Secretaría de Economía al expedir y ordenar la visita de verificación en territorio nacional actúa de acuerdo a éstas características por que se configuran los requisitos de todo acto de autoridad para que sea considerada como autoridad responsable.*

La orden de visita es unilateral: ya que al momento de expedirse el oficio en el que la Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, ordena la realización

⁵⁹ Ley de Comercio Exterior

de la visita, no le pide su aceptación o consenso a las partes que intervienen en la investigación y a las cuales se les realizará la misma.

La orden de visita es Imperativa: ya que la Secretaría de Economía actúa imperativamente al expedir la orden de visita, debido a que la voluntad de las partes a las que se realizará la verificación queda sometida a la voluntad de la autoridad de realizar el acto.

La orden de visita es Coercitiva: Se le da tal característica al acto de la orden de visita por la sencilla razón de que la autoridad investigadora puede obligar a las partes para llevar a cabo la visita de verificación, aún en contra de su voluntad, pudiendo a discreción hacer uso de la fuerza pública para su realización⁶⁰.

Bajo este análisis es claro que la práctica de la visita de verificación en territorio nacional es un acto de molestia debido a que la Secretaría de Economía de acuerdo a su estimación, ordena la visita y, a su vez; podrá llevar a cabo los procedimientos que la misma estime pertinentes para constatar la información que se ha presentado en el curso de la investigación Antidumping, exigiendo al visitado la exhibición de la documentación que es pertinente para realizar su comprobación⁶¹.

Ahora bien, una vez establecido que la SECOFI (Secretaría de Economía de acuerdo al decreto publicado el 30 de noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación) puede ser considerada como autoridad para los efectos del juicio de amparo al cumplir con las

⁶⁰ Artículo 59 fracc.II CFPC " Los Tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, puede emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio"
II. El auxilio de la fuerza pública.

⁶¹ Artículo 173 fracción IV y 175 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior

características de todo acto de autoridad, la misma orden de visita podrá considerarse como acto reclamado, respecto la siguiente jurisprudencia establece el concepto de acto reclamado:

ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 fracción I constitucional, y 1°. , fracción I de la ley reglamentaria; los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. La expresión "leyes o actos de autoridad" recibe el nombre de acto reclamado, que puede traducirse en una disposición o hecho autoritario, concreto y particular. Es decir, puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales características, destaca el elemento voluntariedad, que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. Por tanto, el acto de autoridad reclamable a través del juicio de

garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asienta interés jurídico en reclamarlo.

Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XIV-Julio. Página 390.

Ahora bien el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, hace la siguiente afirmación respecto al acto de autoridad:

“Acto de autoridad es todo acto que proviene de cualquier órgano del poder centralizado del Estado y que tiene como elementos característicos la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Al través de él se manifiesta el poder público estatal o poder de gobierno. La unilateralidad implica que para la existencia del acto de autoridad es suficiente la voluntad del órgano estatal que lo emite o realiza, sin necesidad del consentimiento del particular o gobernado hacia quien el acto se dirige. El elemento de imperatividad otorga al acto de autoridad su carácter de acto de imperio en el que la voluntad del Estado externada a través del órgano respectivo, se encuentra en una situación de hegemonía frente a la del particular o

governado cuya voluntad y conducta se subordina o supedita. La coercitividad consiste en la capacidad inherente a todo acto de autoridad para hacerse obedecer coactivamente por el sujeto a quién se dirige, incluso mediante la fuerza pública y las sanciones de diversa especie. El acto de autoridad es coercitivo y la conducta del gobernado coercible y expresa un acto de gobierno o de imperio del propio poder público del Estado.

Tomando como base mencionado con anterioridad y las afirmaciones del Dr. Burgoa a éste respecto, no hay duda de que la Secretaría de Economía podrá ser considerada en lo relativo a las Visitas de Verificación realizadas en territorio nacional como Autoridad Responsable, debido a que:

- 1. Actúa con facultad legal al momento de ordenar la visita de verificación de acuerdo al artículo 83 párrafo 1° de la Ley de Comercio Exterior en el cual se le dan atribuciones para que ordene y practique la visita, y de acuerdo a lo que establece el artículo 11 de la ley de amparo, es autoridad responsable para efectos del juicio de amparo aquella que ordena y ejecuta el acto que se ésta reclamando, y aquí la Secretaría de Economía ordena y practica la misma.*

2. *Al ordenar la visita está actuando con las características de unilateralidad, coercitividad e imperatividad, lo que le dan el carácter de acto de autoridad y por ende la posibilidad de que pueda ser reclamada en juicio de amparo.*

**La SECOFI como Autoridad Responsable
en las visitas de verificación en territorio extranjero**

Una vez aclarado en el punto anterior el carácter con el que actúa la Secretaría de Economía al realizar las visitas de verificación en territorio nacional, es necesario analizar bajo qué condiciones se pueden realizar estas visitas en el extranjero⁶² y a éste respecto el párrafo 2° del artículo 83 de la Ley de Comercio Exterior establece que:

Artículo 83 párrafo 2° La información y las pruebas aportadas por las partes interesadas podrán ser verificadas en el país de origen **previa aceptación de las mismas**⁶³. De no existir dicha aceptación, la Secretaría tendrá por ciertas las afirmaciones del solicitante, salvo que existan elementos de convicción en contrario.

De acuerdo a lo que menciona el artículo anterior, la Secretaría de Economía podrá realizar visitas de verificación en el extranjero siempre y cuando lo notifique a la empresa interesada y obtenga la conformidad de ésta para su realización, además de que tendrá que obtener la anuencia del gobierno del país miembro de conformidad a lo

⁶² Ver capítulo III, apartado 6

⁶³ Énfasis añadido

que se menciona en el artículo 6.7 del Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 que dice:

Artículo 6.7 Con el fin de verificar la información recibida, o de obtener más detalles, las autoridades podrán realizar investigaciones en el territorio de otros miembros según sea necesario, **siempre que obtengan la conformidad de las empresas interesadas y que lo notifiquen a los representantes del gobierno del miembro de que se trate, y a condición de que éste Miembro no se oponga a la investigación.**⁶⁴

Tomando como base lo que establecen los artículos antes señalados y las características que debe tener el acto ordenado por la autoridad investigadora para que ésta pueda ser considerada como responsable y su acto ser considerado como acto reclamado, para los efectos del juicio de amparo la Secretaría de Economía no podrá ser considerada como tal y a continuación se explican los motivos que permiten hacer tal afirmación.

Si tomamos como referencia lo que se establece en artículo 11 de la Ley de Amparo en cuanto a quien se considera como autoridad

responsable para los efectos del juicio de amparo, en las visitas de verificación en el extranjero la autoridad investigadora no está ordenando la realización de la visita ya que de acuerdo a lo establecido en los artículos 83 párrafo segundo de la Ley de Comercio Exterior y 6.7 del Código Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, la autoridad investigadora **deberá contar con la autorización de las empresas a las que pretenda verificar así como la autorización de su país**, lo cual le resta imperio para practicar la visita, ya que estará condicionada a que den anuencia para su realización y en caso de no tenerla no podrá llevarla a cabo incluso no cuenta con facultades coactivas para obligar su aceptación y realización.

Si bien se recuerda, para que un acto pueda ser considerado como acto reclamado y a la autoridad que lo emite como responsable, el acto debe contener las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, lo que no se cumple cuando la Secretaría de Economía expide la orden de visita ya que en ésta solicita tanto a la empresa como al gobierno respectivo su autorización para poder llevar a cabo la visita de verificación no contando con la facultad legal de imponerla o de ordenarla.

En el supuesto de que la Secretaría de Economía obtenga la autorización para llevar a cabo la visita en territorio extranjero, estará realizando la visita como invitada de las partes y no actuará con la facultad de imperio que la colocaría como autoridad responsable, además debe tomarse en consideración que el origen de la visita es sólo de verificar que la información que presentaron las partes a quienes se está visitando sea la misma, en el caso de no ser así, éstas no serán tomadas

⁶⁴ La notificación al gobierno se llevará a través de la vía diplomática, entregando la

en cuenta al momento de que la autoridad investigadora dicte su resolución.

La Secretaría de Economía al no actuar de forma unilateral, imperativa y coercitiva para imponer las visitas de verificación en el extranjero, pierde para los efectos de amparo el carácter de autoridad responsable, ya que estará condicionada la práctica de las visitas a la aceptación de las partes a quienes pretenda llevarse a cabo y como ya se mencionó aún y cuando ésta obtenga dicha aceptación para su realización, estará actuando con el carácter de invitada.

notificación en la embajada del país de que se trate.

Conclusiones

Como se analizó, el control constitucional de amparo se constituye como un sistema establecido por la Constitución para su propia defensa, ya que permite garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, con el objetivo fundamental, histórico y jurídico de proteger y mantener el orden constitucional haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución.

Entre el control de la constitucionalidad y los principios de supremacía y rigidez constitucional, existe una estrecha vinculación, ya que mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local pueden contravenir la ley fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al establecer los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada.

En tal virtud, la Ley de Comercio Exterior ha sido expedida respetando el orden y la supremacía Constitucional, sin embargo en el análisis de las investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional, puede ser que se presente confusión en cuanto al carácter con que actúa la Secretaría de Economía al ordenar o pretender practicar visitas de verificación ya sea en territorio nacional o en territorio extranjero.

No hay lugar a dudas de que en tratándose de las visitas de verificación en territorio nacional la Secretaría de Economía actúa con facultad legal, pues al momento de ordenar la visita de verificación, la

ordena de manera unilateral, imperativa y coercitiva, no pide la opinión o anuencia de las partes a quienes se practicará la visita para llevarla a cabo, por lo tanto para los efectos del juicio de amparo podrá considerársele como autoridad responsable.

Resulta claro que tratándose de las visitas de verificación que la autoridad investigadora pretenda realizar en el extranjero, ésta no tiene el carácter de autoridad, puesto que para su realización se necesita la autorización del miembro en donde pretenda practicarse la visita, lo que da como resultado que la Secretaría de Economía pierda la característica de autoridad, ya que en primer lugar no está actuando con imperio (uno de los requisitos necesarios para que una autoridad sea considerada como tal y pueda responder por los actos que realiza) y en segundo lugar debido a que en el caso de que el miembro acepte la realización de la visita la Secretaría de Economía actuará con el carácter de invitado, no como autoridad que impone la realización de determinados actos.

Por lo tanto la visita de verificación sólo constituye un acto de autoridad en el territorio nacional ya que la Secretaría de Economía actúa unilateral, coercitiva e imperativamente, y en las visitas en el extranjero solo podrá realizarlas siempre y cuando el miembro se lo permita y entonces pasa de ser autoridad que impone su realización a autoridad invitada a realizar los actos para los cuales obtuvo dicha autorización.

ANEXO 1

UNIDAD DE PRACTICAS
COMERCIALES
INTERNACIONALES
DIRECCION DE
PROCEDIMIENTOS
JURIDICOS
INTERNACIONALES.
PROCEDIMIENTO: Nombre del
procedimiento de
Investigación.
SOLICITANTE: Nombre de las
personas que hayan solicitado
la investigación
PRODUCTO: Producto sujeto a la
investigación.
CLASIFICACION ARANCELARIA
PAIS DE ORIGEN: País originario
del Producto.

UPCI.210.94.2497

LIC. JULIAN QUINTANA
REPRESENTANTE LEGAL DE
FIRMA 46. S.A.

Con fundamento en los artículos 83 de la Ley de Comercio Exterior, 6 párrafo 5 del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 146, 173, 175 y 176 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, 8 y 33 del Reglamento Interior de la SECOFI, 5 fracción VIII inciso c, y último párrafo del Acuerdo Delegatorio de Facultades de la SECOFI, el Jefe de esta unidad ha determinado practicar la Visita de Verificación a que se refiere esta notificación a la empresa ACEROS DE OCCIDENTE S.A., ubicadas en Bosques de los Ciruelos N° 1876 de la ciudad de México, del 12 al 16 Agosto del presente año, con el propósito de verificar la información presentada en el curso de la investigación citada al rubro y

de obtener elementos adicionales de la misma, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales han decidido efectuar la Visita de Verificación en el domicilio de su representada conforme a las siguientes reglas:

Aspectos Generales:

- 1.- Se constatará que la información presentada a la Secretaría relativa al producto investigado es correcta y completa y que proviene de los registros contables de la empresa,*
- 2.- Se validarán en forma documental las operaciones reportadas y,*
- 3.- Se evaluarán los factores de ajuste. Los tres objetivos anteriores requieren del uso de procedimientos de revisión contable por lo que es necesario la presencia del personal contable y del departamento de ventas.*

Se debe contar con:

- A) Exposición introductoria a cargo de la empresa visitada (procedimiento utilizado para preparar la información enviada a la SECOFI, indicando fuentes documentales de manera explícita)*
- B) Prueba de Totalidad, verificando la correspondencia entre los totales de ventas reportados en la respuesta del formulario oficial de la investigación remitido a la SECOFI, con los totales de ventas existentes en los registros de la empresa.*

BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO GARCIA, CARLOS. TEORIA GENERAL DEL PROCESO.
Editorial Porrúa, México 1997.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE AMPARO.
Editorial Trillas, México 1990.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO.
Editorial Porrúa, México 1997.
- DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO.
Editorial Porrúa, México 1986.
- CARPIZO , JORGE. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
Editorial Porrúa-UNAM, México 1996.
- CASTRO, JUVENTINO V. HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO.
Editorial Porrúa, México 1997.

- CHAVEZ PADRON, MARTHA. EVOLUCION DEL JUICIO DE AMPARO.
Editorial Porrúa, México 1990.
- DEL CASTILLO DELVALLE, ALBERTO LA DEFENSA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO,
México, Editorial Herrero, 1994, página.XXIII.
- ESTRELLA MENDEZ, SEBASTIAN. LA FILOSOFIA DEL JUICIO DE AMPARO.
Editorial Porrúa, México 1990.
- GONGORA PIMENTEL, GENARO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO.
Editorial Porrúa, México 1992.
- GONGORA PIMENTEL, GENARO. LEY DE AMPARO, DOCTRINA Y SAUCEDO ZAVALA, MA GUADALUPE. JURISPRUDENCIA, ARTICULO 1 AL 80.
Editorial Porrúa, México 1996.

KELSEN, HANS.

TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y
DEL ESTADO.

2a. edición, Universidad Nacional
Autónoma de México, 1988, pp. 130 y
131.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS DE LA UNAM

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO,
DE LA UNAM. P-Z,
5a. edición, México, Editorial. Porrúa,
1992, p. 3025.

MORAL PADILLA, LUIS.

NOTAS DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y
ADMINISTRATIVO.

Editorial Mc. Graw Hill, México 1996.

NORIEGA CANTU, ALFONSO.

LECCIONES DEL JUICIO DE
AMPARO,
TOMO I.

Editorial Porrúa, México 1990.

OVALLE FAVELA, JOSE.

GARANTIAS CONSTITUCIONALES
DEL PROCESO.

Editorial Mc. Graw Hill, México.
1996.

RABASA, OSCAR

EL DERECHO ANGLOAMERICANO

Editorial Porrúa, México 1982

SECRETARIA DE COMECIO
Y FOMENTO INDUSTRIAL

SISTEMA MEXICANO DE
DEFENSA CONTRA PRACTICAS
DESLEALES DE COMERCIO
INTERNACIONAL.

SERVICIO INFORMATICO
Y CULTURAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE
AMERICA.

EL LENGUAJE DEL COMERCIO.

México 1996.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.

MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO.

Editorial Themis, México 1996.

TENA RAMÍREZ, FELIPE

DERECHO CONSTITUCIONAL
MEXICANO.

Editorial Porrúa, México 1970.