

A mis padres:
Arcelia y Eusebio
Quienes han sabido sobrellevar
El sufrimiento con la entereza.
Con agradecimiento perpetuo.

Con amor a mi esposa Oliva, por su
comprensión y apoyo.

A mis hijos: Edgar y Javier; razón
de mi existencia.

Con cariño a mis hermanos: Francisco,
Isidoro(+); Socorro (+); Javier (+);
Víctor y Félix.

Con gratitud a la Licenciada Doña
Clementina Gil de Lester; por haber
hecho posible esta realidad.

A mis amigos; con todo afecto.

I N D I C E

	Página.
PROLOGO.....	1
 CAPITULO I	
GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO.	
A). - Conceptos de juicio de amparo.....	6
B). - Principios fundamentales del juicio de amparo.....	10
a). - Instancia de parte agraviada.....	11
b). - Agravio Personal y Directo.....	18
c). - Definitividad.....	22
Excepciones a la definitividad.....	25
d). - Estricto Derecho.....	33
Excepciones al estricto derecho.....	36
(Suplencia de la queja deficiente).	
 CAPITULO II	
EL PRINCIPIO DE LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.	
A). - Antecedentes	45

a). - El Acta de Reformas de 1847.....	46
b). - La Constitución de 1857.....	56
c). - La Constitución de 1917.....	60
B). - La relatividad de las sentencias en el amparo.....	60
C). - Derecho comparado.....	72
a). - Estados Unidos de Norteamérica.....	72
b). - Brasil.....	77
c). - Alemania.....	79
d). - Argentina.....	82
e). - Colombia.....	88
f). - España.....	89

CAPITULO III

LAS NORMAS GENERALES

A). - Concepto.....	96
B).- Características de las normas generales.....	102
a). - Generalidad. Abstracción e Impersonalidad.....	102
b). - Permanencia.....	102
c). - Carácter Imperativo.....	103
C). - Clases de Normas de carácter general.....	103
a). - Constitución.....	103
b).- La Ley.....	107
c). - Tratados.....	110

d). - Decretos.....	116
e). - Reglamentos: Autónomos y Heterónomos.....	121
f). - Disposiciones o acuerdos de observancia general.....	128
D). - Particularidades de la Ley.....	137
a). - La ley como fuente del derecho.....	137
b). - El procedimiento legislativo y la función legislativa.....	139
1. - Iniciativa.....	143
2. - Discusión.....	145
3. - Aprobación.....	146
4. - Sanción.....	146
5.- Promulgación y Publicación.....	146
6. - Particularidades del Procedimiento Legislativo.....	148
7. - Iniciación de la vigencia.....	151
8. - Fin de la vigencia.	
Abrogación y Derogación.....	151
C). - La Supremacía Constitucional y la Jerarquía de Leyes en nuestro derecho.....	156

CAPITULO IV

AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES.

A). - Amparo contra leyes.....	175
B). - El principio de relatividad en el amparo contra normas generales.....	190
C). - La Jurisprudencia.....	191

D). - Opiniones para suprimir la relatividad de las sentencias en el amparo contra normas generales	194
---	-----

E). - Procedimiento de ejecución de las sentencias en el amparo contra normas generales.....	198
--	-----

CAPITULO V

EL FEDERALISMO.

A). - Generalidades en torno al federalismo.....	203
--	-----

B). - La División de Poderes.....	214
-----------------------------------	-----

C). - El Poder Judicial Federal, defensor de la Constitución.....	230
---	-----

a). - El Juicio de Amparo y la no-aceptación del control difuso de la Constitución.....	232
---	-----

b). - El juicio político.....	237
-------------------------------	-----

c). - El artículo 105 constitucional.....	244
---	-----

1.- Controversia Constitucional.....	253
--------------------------------------	-----

2. - Acción de inconstitucionalidad.....	258
--	-----

CAPITULO VI

CONSIDERACIONES PERSONALES Y PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

A). - Consideraciones personales sobre el tema.....	264
---	-----

B). - Propuestas de reformas Constitucionales y legales.....	281
--	-----

a). - Reformas a ala Constitución Federal.....	281
--	-----

b). - Reformas a la Ley de Amparo.....	286
--	-----

c). - Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	290
---	-----

CONCLUSIONES.....	293
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	296
-------------------	-----

“... Son exclusivamente de Otero las ideas fundamentales siguientes... ; prohibir toda declaración general sobre la Ley o actos violatorios. Es también suya la fórmula jurídica, sencilla y breve que dio las líneas maestras del procedimiento. Arriaga y sus compañeros mostraron, al copiar modestamente esa fórmula, que era bastante altos de espíritu para no pretender modificar lo que no podía hacerse mejor.”

Emilio Rabasa.

“ PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. “

P R O L O G O :

Cuando el 18 de septiembre de 1787 se aprobó la primer Constitución en sentido moderno de una nación independiente, el concepto de supremacía agregado a esa Constitución, sustituyó al de supremacía parlamentaria forjado en la revolución gloriosa de Inglaterra durante el precedente siglo XVII. Por primera vez una norma y no un órgano de gobierno o una persona iba a ser la depositaria de la soberanía de un pueblo.

Pero para que la grandeza de dicho concepto fuese una realidad equiparable a la fortaleza del parlamento Ingles, el cual podía hacer todo menos convertir un hombre en mujer y viceversa, o del mismo soberano monarca sobre cuya cabeza no existía ningún superior; la supremacía constitucional tiene necesariamente como presupuesto el transformar a las normas y a los actos contrarios a ella en normas y actos nulos e ineficaces.

Sin embargo, cuando la legislación expedida por los representantes populares podía también cae en contradicción con los principios legales contenidos en una Constitución, el conflicto entre dos normas generales merece un tratamiento distinto al conflicto que surja entre actos de autoridad u ordenamientos reglamentarios y la Constitución.

La experiencia mexicana se nutrió de dos modelos para hacer prevalecer a la Constitución sobre los actos y normas contradictorios. Durante la primera república federal los sistemas fueron de orden político con gran variedad y, como al principio, se

confiaba al propio legislador la delicada función de declarar inconsistentes dichos actos o normas. No obstante, el legislador sería juez y parte en esta función y si bien aún en la actualidad se le autoriza para corregir o interpretar las propias normas que expida, se confía más en mecanismos a cargo de los otros poderes para hacer el balance definitivo sobre su constitucionalidad.

Desde 1777 por ejemplo, un consejo integrado por el gobernador, el canciller, y magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Nueva York revisaban las leyes aprobadas por el Congreso del Estado para que estas leyes no contuvieran ninguna inconsistencia con la Constitución del Estado. El primer Procurador General de los Estados Unidos y Constituyente Norte Americano Edmund Randolph, desde su proyecto para la Constitución de Virginia, popularizó el establecimiento de un consejo de revisión que, en esta ocasión, estuviere integrado por el Poder Ejecutivo y un número significativo de magistrados del Poder Judicial pudiesen examinar y, en su caso, hacer observaciones a las leyes aprobadas antes de entrar en vigor. Este es el origen y función primaria del veto legislativo.

A pesar de la buena intención de estas propuestas, el veto quedó como función exclusiva del Poder Ejecutivo despojándolo de su carácter de control constitucional, ya que de haber sido así, el propio Congreso hubiese sido el juez final de la constitucionalidad de sus leyes, ya que podría superar a través de una mayoría calificada el veto interpuesto por un consejo de revisión.

El federalista y en el caso *Marbury v. Madison* (1803) fueron los promotores más importantes de que el Poder Judicial tuviese la función de control constitucional, derivando esta atribución del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos. A principios del siglo XIX, ocho de los diecisiete Estados que configuraban la Unión Americana establecían en sus respectivas constituciones la facultad del Poder Judicial de validar las leyes en su constitucionalidad. El mismo John Marshall, previa su experiencia como Presidente de la Suprema Corte de Justicia, había participado en la convención de Virginia que ratificó la Constitución Federal en 1788 y participó como defensor de la revisión judicial en esta materia.

De la misma manera los Tribunales de New Hampshire y Carolina del Norte eran notorios por la declaración que hacían en esa época de la inconstitucionalidad de las leyes.

De esta manera aunque la ley fuera la expresión de la voluntad general, también podía ser la expresión de las facciones que pudiesen dominar a las asambleas legislativas. Un déspota es tan peligroso como sesenta o más déspotas organizados en un Congreso, según mencionó Thomas Jefferson. Por ello habría que asegurar que el control de la constitucionalidad de las leyes no recayese en el mismo órgano legislativo sino en los Jueces establecidos para tal fin.

A pesar de lo anterior, en todos los sistemas jurídicos, y particularmente en el derecho codificado, no deja de preocupar el hecho de que Jueces designados puedan deshacer o anular lo que una mayoría de representantes a aprobado a través del proceso legislativo. Hasta el momento el “efecto Otero” de relatividad de las sentencias ha detenido mayores críticas cuando un Juez constitucional anula y declara ineficaz *para el caso concreto* a una ley aprobada en contravención de los principios del texto fundamentado.

El libro de Ricardo Ojeda Bohorquez presenta los argumentos y soluciones posibles a la paradoja de declarar la inconstitucionalidad de una ley general para el caso concreto de un agraviado que exitosamente ha obtenido la justicia y protección federal. Aunque el liberalismo mexicano que es piedra angular de las instituciones políticas ilegales de nuestro país, merece reconsideración en alguno de sus postulados, como lo es la fundamental igualdad de todas las personas ante la ley; no cabe duda que el “efecto Otero” transgrede seriamente la igualdad del individuo frente a una ley inconstitucional, por lo que necesariamente la ley de amparo y la propia Constitución deben de ser reformadas para dar efectos generales a una sentencia definitiva que declare inconstitucional una ley.

Antiguamente, solo la autoridad legislativa podía “suspender” los efectos de una ley por causas injustificadas y de emergencia. La supremacía constitucionalmente que tan deficientemente expresa el artículo 133 de la Constitución Federal, debe ser clarificado en más de un sentido con el objeto de otorgar al Poder Judicial Federal plenas facultades para suspender los efectos de una ley inconstitucional. Preferiría el término “suspender” al de anular o derogar, ya que según la propia Constitución para tales efectos se debe seguir el mismo procedimiento de creación de la ley, por lo que corresponde en exclusiva al proceso legislativo en derogar o modificar las leyes inconstitucionales.

Resulta en consecuencia muy atinada la propuesta de Ricardo Ojeda, Juez intachable y académico distinguido, de establecer los mecanismos de comunicación entre los Poderes Judicial y Legislativo, a efecto de que una vez declarada inconstitucional una ley o resolución judicial definitiva, esta del conocimiento y respuesta del Poder Legislativo para que, en uso de sus atribuciones propias, reforme, derogue o interprete la ley combatida.

Mientras tanto debería corresponderle al Poder Judicial la facultad de suspender la ley declarada inconstitucional con efectos erga omnes, para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional y el político de igualdad ante la ley. Esta es una función que compete a los Jueces constitucionales como una derivación apropiada de sus atribuciones constitucionales.

CAPITULO I

GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO.

A).- CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.

Expresar el concepto de “juicio de amparo” es reunir todos los elementos que lo componen en una proporción lógica; es necesario hacerlo en este trabajo de investigación puesto que la declaración de inconstitucionalidad de una ley es precisamente mediante el juicio de amparo que se obtiene y para llegar al fin último de esta investigación, proponer un procedimiento que invalide esas normas declaradas inconstitucionales sin lastimar los principios rectores de nuestro juicio de amparo y el de División de Poderes, mismos que también señalaré brevemente.

Cabe mencionar precisamente algunas definiciones de juicio de amparo distinguidos juristas, para posteriormente hacer una reflexión personal y dar mi punto de vista.

El ilustre Vallarta definía al juicio de amparo basado en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 0857, decía: “Es el proceso legal intentando para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de autoridad que ha invalidado la esfera federal o local respectivamente”.²

Para no abundar en el concepto de juicio de amparo y así entrar pronto en materia, considero que basta con transcribir la definición que el maestro Alfonso Noriega nos proporciona, la cual “ exige verla con el comentario crítica que al respecto de ella hace otro gran maestro del amparo –Ignacio Burgoa Orihuela-.

Alfonso Noriega nos dice: “El amparo es un sistema de defensa de la constitución y de las garantías individuales de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la unidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”.³

2. Burgoa Orihuela Ignacio. El juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Vigésima Quinta Edición, México, 1988.

3. Noriega Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa, México, 1977. Pág. 56.

El maestro Burgoa le hace una crítica y dice textualmente; “Consideramos que la anterior concepción presenta cierta incongruencia pues en ella se sostiene, por una parte, que el juicio de amparo es un sistema de defensa de la Constitución y por la otra asienta que tiene como materia las leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa. Dicha incongruencia estriba en que, si el amparo sólo tuviese como finalidad la tutela de las garantías individuales y del sistema competencial entre las autoridades federales y las locales, no sería un medio de defensa de toda la Constitución sino de una proporción de ella. Lo incongruente de la idea del maestro Noriega sobre la extensión de la procedencia y teleológica del amparo consiste en que este distinguido tratadista interpreta aisladamente el artículo 103 constitucional, sin vincularlo a la garantía de legalidad que estatuye el artículo 16 de nuestra Ley Suprema, a través de la cual, según lo hemos afirmado reiteradamente, se protege toda la Constitución contra todo acto de autoridad (lato sensu) que lesione la esfera jurídica de cualquier gobierno “.⁴

De ahí que la definición del maestro Noriega se perfeccionaría si le agregamos”... que tiene como materia normas o actos de la autoridad **que contravengan** la Constitución Federal, que violen las garantías individuales de los **gobernados** o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa, en perjuicio de los propios gobernados...”.

Concluyendo, en mi opinión, la definición correcta sería la siguiente, ajustado al respecto de los órganos competentes para conocer del juicio de amparo y el término validez en lugar de nulidad y normas en lugar de leyes.

El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante los órganos del Poder Judicial de la Federación competentes conforme a la ley y que tiene como materia normas o actos de la autoridad que contravengan la Constitución Federal, que violen las garantías individuales de los gobernados o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los estados o viceversa en perjuicio de los propios gobernados y que tiene como efectos la invalidez de los actos reclamados y la restitución del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

4. Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Pág. 181

- NOTA.- Lo expresado en este subtítulo es tomado textualmente del Manual del Juicio de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la excelencia de su contenido, haciendo algunos comentarios personales y agregando tesis de jurisprudencia.

B). - PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO. *

“El juicio de amparo es regido por reglas o principios generales que lo estructuran, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la naturaleza del acto reclamado, al quejoso y aún a los fines del propio juicio.”

Estos principios están establecidos en la Constitución Federal, de ahí resulte difícil variarlos o modificarlos continuamente por el legislador ordinario, no obstante que no falta que le parezca fácil acabar con toda una tradición jurídica y proponer reformas no muy afortunadas.

Los principios fundamentales de referencia son los siguientes: I. El de iniciativa o instancia de parte; II. El de Agravio Personal y Directo; III. El de Relatividad de la Sentencia; IV. El de Definitividad del Acto Reclamado y V. El de Estricto Derecho. En este capitulado comentaré brevemente cada uno de ellos, excepto el de Relatividad de las Sentencias que será expuesto ampliamente en el siguiente capítulo (CAPITULO II.).

a). - INICIATIVA DE PARTE.

“El principio de iniciativa o instancia de Parte, hace que el juicio jamás pueda operar oficiosamente y, por lo mismo, que para que nazca sea indispensable que lo promueva alguien; principio que resulta obvio si se tiene en cuenta que el procedimiento de control, como juicio que es, sólo puede surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción, que en el caso es la acción constitucional del gobernado que ataca al acto autoritario que considera lesivo a su derecho”. Este principio representa un pilar de la estructura de nuestro, muy mexicano, juicio de amparo.

“ El artículo 4º. De la ley de Amparo categóricamente estatuye que “El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo serlo por sí o por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que esta ley lo permite (como ocurre cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 Constitucional, en que, si el agraviado se encuentra imposibilitado para promover el juicio, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad, según prevención del artículo 17 de la misma Ley).”

“Este principio, consagrado en la fracción I del artículo 107 de la Carta Magna, que expresa que “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada,” no tiene excepciones y, por consiguiente rige en todo caso.”

“Sin embargo, hasta antes de las reformas constitucionales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, existía un supuesto legal que contrariaba esa derivación lógica y que daba lugar a que el juicio prosiguiera aun contra la voluntad de su promovente.”

“El artículo 107 constitucional establecía en el último párrafo de la fracción II, antes de ser reformado, que en los juicios de amparo en que se reclamaran actos que tuvieran o pudieran tener como consecuencia privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, “no procederán en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal” (esto es, a pesar del abandono de la acción el juicio debía continuar) y que “Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal, prevención que hacia que el juicio prosiguiera a pesar de haber cesado la energía de la acción desaparecido la vibración impulsora.”

“Pertinente señalar que la Ley de la materia sí hacía posible el desistimiento de referencia al prevenir, en su artículo 231, que en el supuesto mencionado “No procederá el desistimiento de dichas entidades o individuos (los puntualizados en el artículo 212, que son los aludidos núcleos y los ejidatarios y comuneros en particular) salvo que sea acordado expresamente por la Asamblea General”, y al establecer que no sería causa de procedencia del juicio promovido contra actos que afectaran los intereses colectivos de dicho núcleo “el consentimiento expreso de los actos reclamados salvo que el mismo emane de la Asamblea General”; pero puesto que la Carta Magna no permitía desistimiento en cuestión cuando el acto reclamado afectara los derechos del multicitado núcleo ni señalaba ninguna excepción al respecto la posibilidad creada por la Ley de Amparo que no puede imperar por sobre aquella carecía de validez y, por lo mismo, resultaba inoperante en lo que atañe a los mencionados núcleos.”

“Afortunadamente las reformas constitucionales vigentes a partir del 15 de enero de 1988 dieron plena validez a la prevención del artículo 221 de la Ley de Amparo, pues el 107 de la Carta Magna ya estatuye en su fracción II que “... Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de está “.”

Por lo que respecta al amparo contra leyes el principio de instancia de parte agraviada también es aplicable, aun cuando con la propuesta que se pretende introducir, en el sentido de darle efectos generales a la sentencia de amparo contra

normas generales llamado también “amparo contra leyes”, suprimirían prácticamente este principio fundamental, puesto que los efectos relativos o individuales de las sentencias están en función precisamente del agravio personal y directo y de la iniciativa de parte.

En torno a este principio, en virtud que mi investigación se centra de alguna manera en él, cabe a manera de ilustración transcribir algunos criterios emitidos por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“ DEMANDA, FIRMA DE LA, COMO REQUISITO. Si el juicio de “amparo debe seguirse siempre a instancia de parte “ agraviada, como lo dispone expresamente la fracción I, del “artículo 107, no existiendo la firma en el “escrito respectivo, no se aprecia la voluntad del que “aparece como promovente; es decir no hay instancia de “ parte, consecuentemente de los actos que se contienen en el “ no afecta los intereses jurídicos del que aparece como “promovente, lo que genera el sobreseimiento del juicio.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes, tesis jurisprudencial 606, pág.1042).

“ FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO, LA FALTA DE, DA LUGAR “AL SOBRE SEIMIENTO DEL JUICIO DE GARANTIAS. Si la demanda “no fue suscrita, ni se presentó prueba alguna por el “representante de la quejosa que acreditara su personalidad “para promover, no se cumple con lo dispuesto por la “ fracción I del artículo 107 Constitucional es terminante “ al disponer que el juicio de garantías se seguirá siempre “ a instancia de parte agraviada y, en relación con ella, “el artículo 4 de la Ley de Amparo señala que el juicio de “ amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien “ perjudique al acto o la ley que se reclama, por lo que, “ cuando no se cumple con tales requisitos, procede “ sobreseer el juicio de garantías, con fundamento en los “ preceptos mencionados, y en las fracciones XVIII del “ artículo 73 y III del artículo 74 de la citada Ley de “ Amparo.

(Informe de Labores de 1988, Segunda Parte, Tercera Sala, pág.136).

“ INTERES JURIDICO EN EL AMPARO, LAS CARACTERISTICAS PECULIARES DEL JUICIO DE GARANTIAS NO PUEDEN LLEVAR AL TRIBUNAL REVISOR A SUPLIR LA FALTA DE DEMOSTRACION DEL. A pesar de que el juicio constitucional pudiera llamársele el verdadero juicio popular y de que no sea igual a un juicio reivindicatorio, en que se exige que con la demanda se presenten los documentos justificativos de la acción, tales consideraciones no pueden llevar a este Alto Tribunal al extremo de suplir la falta de demostración del interés jurídico de los promoventes del amparo, ya que esto equivaldría al reconocimiento de la existencia de una acción popular para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes, sistema que no acepta nuestro derecho, sino por el contrario, de acuerdo con la fracción I del artículo 107 constitucional, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y, además, el artículo 4º de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo

únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o Ley que se reclama, lo que significa que es presupuesto indispensable para el examen de la controversia constitucional, la comprobación del interés jurídico de los quejosos.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pág. 180.)

b). - AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

El principio de la existencia del agravio personal y directo también se desprende de los artículos 107, fracción I, Constitucional, y 4º de la Ley del Amparo, que, como se ha visto respectivamente estatuyen que el juicio se seguirá siempre a instancia de “ parte agraviada” y que únicamente puede promoverse por la parte “ a quien perjudique el acto o la ley que se reclama”.

“ Ahora bien, por “agravio debe entenderse todo menos cabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menos cabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo.”

“ Y ese agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico; y ser de realización pasada, presente o inminente, es decir, haberse producido estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético (en esto estriba lo “ directo” del agravio). Los actos simplemente “probables” no engendran agravio, ya que resulta indispensable que aquéllos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza (tesis jurisprudencial número 23, página 45 del último Apéndice, parte común al Pleno y a las Salas).”

En tratándose de normas, si ésta es autoaplicativa el agravio se actualiza desde el momento de su entrada en vigor; pero si es heteroaplicativa el agravio se actualiza con el primer acto de aplicación que siempre será posterior a la fecha de la vigencia.

En las primeras el agraviado se da para todos los gobernados que se encuentren dentro de la hipótesis de la norma; en los segundos, se da únicamente para aquél que se aplique la norma por parte de una autoridad.

Este principio no tiene excepciones; sin embargo, al darle efectos generales a las sentencias de amparo contra leyes, tendríamos una excepción muy discutible en cuanto a su efectividad. Finalmente, transcribiré 2 tesis jurisprudenciales en las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto.

INTERESES JURIDICOS. QUE LO CONSTITUYE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. El artículo 4º de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un

perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional.

Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse de forma objetiva para que pueden constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse en base a presunciones, de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que puede hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes legalmente amparados.

(Informe de Labores de 1988, Segunda parte, Tercera Sala, pág.155.)

INTERESES JURIDICOS. EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SIN HABERLO A CREDITADO, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE “INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA” Y DE “RELATIVIDAD DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA”. Los artículos 107; fracciones I y II de la Constitución Federal y 4º. , 76 y 80 de la Ley de Amparo, respectivamente, establecen el principio de instancia de parte agraviada y el de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, que prohíben hacer una declaración general de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado y los efectos que deben tener las sentencia dictada en un juicio de garantías que conceda el amparo, en cuanto que encierra, una declaración de restitución para el quejoso.

En consecuencia, legalmente debe exigirse para la procedencia del juicio constitucional que los promoventes acrediten plenamente su interés jurídico, para el efecto de que si así lo estima fundando la autoridad que conozca del juicio de garantía, esté en posibilidad de conceder la protección de la justicia federal respecto de personas determinadas, en forma particularizada por su interés y a la vez conceda la protección en el efecto procedente, lo cual no se podría satisfacer si el interés de los promoventes de amparo no se acredita plenamente, toda vez que existiría la posibilidad de conceder el amparo por una ley o un acto que no les cause ningún perjuicio en sus derechos, por no estar dirigidos a ellos y, en ese caso, los efectos restitutorios del amparo serían en contra de lo establecido por los precepto citados.

(Informe de Labores de 19989, Segunda Parte, Tercera Sala.pág.189-190).

En relación a esta última tesis, cabe hacer el comentario que a mi juicio es incorrecta, puesto que la falta de interés jurídico, vulnera el principio de agravio personal y directo, mas no el de instancia de parte agraviada; pero se advierte lo acertado en cuanto a que los tres principios (relatividad, instancia de parte y agravio

persona y directo) están estrechamente relacionados y no pueden excluirse uno del otro.

c). - DEFINITIVIDAD

“ Puesto que el amparo es, como anteriormente ha quedado precisado, un juicio extraordinario, resulta obvio que él pueda acudirse sólo cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que va a reclamarse. En esto precisamente estriba el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, que hace procedente el juicio únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario alguno, principio que consagra la Carta Magna en el inciso a) de la fracción III de su artículo 107 en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, y en la fracción IV en lo referente a la materia administrativa, al establecer, respectivamente: Que el amparo sólo procederá...” Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecten a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo...” y que “En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal...”.”

La Ley de Amparo, por su parte y reglamentando las disposiciones constitucionales, estatuyen en el artículo 73 que el juicio de amparo es improcedente: “...XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente...; XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado...; XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados...”.”

“Como pueda advertirse, la fracción XIII del invocado artículo 73 se refiere a la causal de improcedencia derivada del hecho de que existan recursos interponibles contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo reclamadas, que no se agotaron previamente a la promoción del juicio de garantías; la XIV a la que resulta de la circunstancia de que, en el momento de la instauración del juicio, se esté tramitando ante los tribunales ordinario algún recurso o medio de defensa contra el acto reclamado, acto que pueda provenir de cualquiera autoridad, ya que puede consistir en una resolución judicial, en un acto de autoridades administrativas,

etcétera; y la XV, a que, tratándose de autoridades “ distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”, el acto combatido deba ser revisado “ de oficio” o sea impugnado mediante un recurso que no se interpuso. En estos supuestos el acto reclamado carece de definitividad y no es, por consiguiente, reclamable en amparo.”

1. - Excepciones a la definitividad

“Pero el principio que se analiza tiene varias excepciones que hacen posible que, a pesar de que carezca de definitividad el acto autoritario, sea combatible en juicio constitucional. En efecto, no hay obligación de agotar recurso alguno:”

a) “En materia penal, cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, mulata excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera o tras penas inusitadas y trascendentales), excepción ésta al principio de definitividad, consagrada en la propia fracción XIII ya examinada.”

b) “ Cuando se reclama un auto de formal prisión tampoco es necesario agotar el recurso de apelación. Sin embargo, si el quejoso ha optado por interponer tal recurso, tendrá que esperar a que el mismo se resuelva y reclamar entonces en amparo la resolución que en dicho juicio se pronuncie, si le es adversa, a menos que desista del mencionado recurso, circunstancias éstas que se completan en las tesis jurisprudenciales visibles con los números 58 y 64 en la Novena parte del Apéndice 1917-1985.”

De igual manera tratándose de órdenes de aprehensión y actos judiciales a que se refiere el artículo 20 Constitucional, no opera el principio en cuestión, pues a sí lo ha resuelto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis que a continuación transcribo: “ AUTO DE FORMAL PRISION, PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA EL, SI NO INTERPUSO RECURSO ORDINARIO. Cuando se trata en de las garantías que otorgan los artículos 16, 19 y 20 Constitucionales, no es necesario que previamente al amparo se acuda el recurso de apelación.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 287, pág. 504).

c) Cuando el quejoso no sea emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado.

“Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia, la número 139, página 416, consultable en el último Apéndice parte correspondiente a la Tercera Sala, que dice :”Cuando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en el juicio, por falta de emplazamiento legal no es procedente sobreseer por la razón de que exista recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues

precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra él falló dictado en su contra, y de ahí que no pueda tomarse como base para el sobreseimiento el hecho de que no se hayan interpuesto los recursos pertinentes”.

“Así las cosas, el no emplazado está en aptitud de acudir de inmediato, en amparo indirecto, ante el Juez de Distrito correspondiente”.

d) El tercero extraño a juicio. Si, como acaba de señalarse, quien no ha sido emplazado legalmente en un procedimiento en que es parte, no está obligado a agotar recurso alguno con mayor razón tampoco debe estarlo el extraño al procedimiento en que se produjo el acto en que lo agravia”.

“ La fracción XIII del artículo 73 de la Ley de la Materia expresa que el juicio de amparo es improcedente “Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo, respecto de las cuales concedan la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento por virtud del cual puedan ser modificadas revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo haya hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños”, que dice: **“ El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio contra leyes o contra actos de autoridades administrativas, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se reciban las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia”.** “

“Además, resulta correcto que el “extraño” al procedimiento no este obligado a agotar recursos que la ley ordinaria instituye en beneficio de las partes contendientes, entre las que no se encuentra él, dado precisamente su carácter de tal. Así lo ha considerado el más alto Tribunal de la República al establecer que “El amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente”; y que “Los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimientos a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de acudir al amparo”.

“Dados los términos de la fracción V del artículo 114 de la ley de amparo, a propósito de la enumeración de los casos en que son competentes los jueces de Distrito para conocer del juicio de garantías (que dice que lo son cuando los reclamados sean actos “ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería”), podría pensarse que si la ley ordinaria que rige el procedimiento en que se produjo el acto que afecta al extraño establece algún recurso que éste esté en aptitud de interponer, debe agotarlo previamente a la promoción del juicio constitucional. Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte es categórica al establecer que la persona extraña “Puede interponer amparo contra actos en el juicio que la perjudiquen, sin estar obligadas a agotar otras acciones distintas”. (Tesis 200 del Apéndice 1917-1985 Tercera Sala).”

e) “Tampoco está obligado a agotar recurso alguno, y por lo mismo puede promover juicio de amparo, quien es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación, según ya lo había estimado la Suprema Corte de Justicia en diversa ejecutorias antes de que la Ley de Amparo lo estableciera expresamente, ejecutorias que no ha faltado quien censure aduciendo que, como de conformidad con el conocido principio jurídico de que “la ignorancia de la leyes no excusa su cumplimiento”, no hay razón para liberar a quien es agraviado por un acto autoritario que omite citar el precepto legal que le sirve de apoyo, del deber de agotar el recurso.”

“La censura de referencia no es justificada, pues aunque ciertamente la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento (y podría agregarse que la ignorancia de la ley a nadie aprovecha), no se trata de “ignorar” el contenido de las leyes, sino de no saber que ley estimó la autoridad que le servía de base para emitir dicho acto. Es decir, no se ignora la ley, sino su aplicación.”

“La autoridad suele actuar al margen de la ley; o aun partiendo de la base de que su propósito sea ajustarse a ella, puede interpretarla inexactamente y emitir actos que la contrarían, por lo pretender que el afectado deba saber qué precepto fundamenta el acto que lo agravia es exigirle dotes adivinatorias y dejarlo en estado de indefensión.”

“En la actualidad, afortunadamente, ya no resulta discutible la determinación de que no hay obligación de agotar recurso alguno si el acto reclamado carece de fundamentación, pues la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo fue objeto de una adición en las reformas que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, en los siguientes términos: “No existe obligación de agotar tales recursos o medio de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación”.”

f) “Si el agravio se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad, tampoco está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, pues aparte de que en él no podría atacarla por corresponder al Poder Judicial de la Federación en exclusiva la facultad de decir si una norma jurídica es o no contraria a la Constitución,

en el indicado recurso sólo sería factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley, lo que en cierto sentido significaría acogerse de ella y, por lo mismo, consentirla.”

“Afortunadamente para los promoventes del juicio de garantías que pretender impugnar la ley mediante el juicio de amparo, es ya legalmente posible, sin incurrir en un consentimiento que haga improcedente el juicio constitucional, interponer, si lo desean, el recurso en cuestión y, resuelto éste, reclamar tanto la resolución pronunciada en tal recurso como la ley en que la misma se fundamenta. Así, lo estatuye actualmente el artículo 73

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

d).- Estricto Derecho

“El principio de estricto derecho estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad de acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los “conceptos de violación” expresados en la demanda; y, si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el Juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, lo argüido en los “agravios”. No podrá, pues, el órgano de control constitucional realizar libremente el examen del acto reclamando, en la primera instancia si se trata de amparo indirecto o en única instancia si es directo, pues debe limitarse a establecer, si los citados conceptos de violación y en su oportunidad, los agravios, una vez recurrida la resolución dictada en primera instancia en tratándose del amparo directo, son o no fundados, de manera que el juzgador no está legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna, por un razonamiento no expresado en la demanda, o que la sentencia o resolución recurrida se aparta de la Ley por una consideración no aducida en los agravios respectivos. En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente anticonstitucional, se niegue la protección de la Justicia Federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.”

“El artículo 79 de la Ley de Amparo, después de facultar a la Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Jueces de Distrito para corregir

el error en que haya incurrido la parte agraviada, al citar la garantía cuya violación reclame (simple error numérico), tajantemente prevenía, antes de ser reformado en diciembre de 1983, que los mencionados órganos de control constitucional no podían “cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda”. En cuanto al recurso de revisión, el artículo 91 fracción I, prescribía, en lo que atañe al principio que se analiza, que quienes conozcan del recuso “ Examinarán únicamente los agravios alegados... ”.

“Este principio, al que afortunadamente se han introducido excepciones, es quizá, el más despiadado de los principios que sustentan el juicio de amparo, pues es frecuente que el órgano de control advierta que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna o que la resolución recurrente es legalmente incorrecta y, sin embargo, no puede declarar la inconstitucionalidad de aquél ni modificar o revocar ésta por no haberse esgrimido por el quejoso o por el recurrente, respectivamente, el razonamiento adecuado.

Por ello el señor Exministro Don Felipe Tena Ramírez, extraordinario y fino jurista, considera, en el prólogo al estudio del Doctor y ministro Juventino V. Castro, denominado “La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo”, que el aludido principio “es un formulismo inhumano y anacrónico, victimario de la Justicia”.

1. - EXCEPCIONES AL ESTRICTO DERECHO (SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE)

“En la actualidad el mencionado artículo 79, una vez reformado, quedo redactado en los siguientes términos: “La Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados y los Jueces de Distrito podrán corregir los errores que advierten en la cita de los preceptos constitucionales y legales que estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda”. Como puede advertirse, la suplencia opera ya no sólo respecto de la citada de los preceptos constitucionales, sino también por lo que ve a los legales o secundarios: Esto, independientemente de que ya no contiene la prohibición de cambiar los conceptos de violación.”

“Pero es el artículo 76 bis de la Ley de Amparo el que expresamente estatuye varias excepciones al citado principio, atendiendo unas a la naturaleza del acto reclamado y otras a las circunstancias personales del quejoso y del recurrente. En efecto, después de precisar que las autoridades conozcan del juicio de amparo “deberán” suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, lo mismo que la de los agravios en los recursos (consagración de un deber que descansa en la disposición que al respecto contiene el artículo 107 constitucional en su fracción II y que viene a poner fin a dudas acerca de sí para el juzgado es optativo u obligatorio realizar tal suplencia) el mencionado artículo 76 bis señala los casos en que opera dicha suplencia.”

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

Esta fracción interesa para los efectos de este trabajo.

“Aquí la posibilidad de suplir las deficiencias mencionadas tiene un alcance más amplio que el que parece deducirse de una superficial lectura de la fracción de referencia, pues además de que hace factible otorgar la protección de la justicia federal, y en su caso revocar la resolución recurrida, con base en consideraciones no aducidas en los conceptos de violación ni en los agravios, respectivamente, permite resolver acerca de la inconstitucionalidad de la ley sin que ésta haya sido precisada específicamente como acto reclamado y sin que se haya señalado como autoridad responsable al Legislador.

Basta, por consiguiente, que se impugne el acto concreto de aplicación de dicha ley y que se llame al juicio a la autoridad aplicadora para que deba otorgarse al quejoso el amparo solicitado. Sobre la base de que la ley a él aplicada es contraria a la Carta Magna por haberlo así establecido jurisprudencialmente el más Alto Tribunal de la República. Con esta fracción se quiso remediar los males que engendra una norma inconstitucional así declarada por el Máximo Tribunal de la República, la cual hasta en tanto no se deje sin efectos su validez no dejará de causar perjuicios al gobernado.

- II. “En materia Penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo”. Es tan ostensible el propósito del legislador de hacer que el juicio de amparo constituya para el reo un medio fácil de defensa, que sienta las bases para que el juzgador lo proteja apoyándose en las consideraciones que estime oportuno aducir, aunque aquél haya omitido todo razonamiento tendiente a demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado o la ilegalidad de la resolución que recurra. La libertad de apreciación del órgano de control constitucional es absoluta y ya ni siquiera es constreñida a los casos en que advierta “ que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa” o que, “ se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso”, como, aunque también con bastante liberalidad en otra época indicaba el artículo 76.”

- III. “En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta ley”.

“El deber de suplir las deficiencias de la queja y de los agravios, opera con extraordinaria amplitud, como se verá detalladamente más adelante, cuando quienes promueven el juicio de garantías o interponen alguno de los recursos previstos en la Ley de Amparo son núcleos de población ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros en lo particular, pues el aludido artículo 227 establece varias disposiciones que se apartan sustancialmente de las reglas que

generalmente rigen el juicio constitucional, ya que, además de que establece el deber, para el juzgador, de suplir la deficiencia de la demanda y de los agravios, le impone además el de suplir la de exposiciones, comparecencias y alegatos.”

- VI. En materia Laboral ...,”la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador”. También en esta fracción se suprime la determinación del desaparecido artículo 76 en el sentido de que en materia obrera la suplencia operaba cuando se advertía que había habido en detrimento del obrero una violación manifiesta de la ley que le hubiese dejado sin defensa.”

“El ámbito de suplencia es en la actualidad, pues, más amplio.”

- IV. “A favor de los menores de edad o incapaces”.

El texto de esta fracción, relacionada con el primer párrafo del propio artículo 76 bis que remite a aquélla y que habla solamente de suplir los conceptos de violación de la demanda y los agravios formulados en los recursos, permite entender que la suplencia opera sólo si quejosos o recurrentes son precisamente los menores o los incapaces; sin embargo, puesto que el artículo 161 de la misma ley estatuye en su último párrafo una excepción al principio de definitividad respecto de las violaciones a las leyes del procedimiento a que se refieren los artículos 159 y 160, cuando se trate de actos “ que afecten derechos de menores o incapaces” debe concluirse que la facultad de suplir las deficiencias a que se viene aludiendo, no opera únicamente si el juicio de garantías o el recurso son promovidos precisamente por los multicitados menores o incapaces sino también cuando, aunque éstos no sean los promoventes, los actos reclamados los afecten en sus derechos, independientemente de quien sean el promovente del juicio o del recurso. En otras palabras, deberá suplirse tanto cuando los menores o incapaces sean los quejosos o recurrentes como cuando los actos reclamados afecten sus derechos, aunque no sean los promoventes precisamente, pues la intención del legislador es, obviamente brindarles facilidades para su mejor protección.”

“Por otra parte, el texto escueto de la fracción V que se comentó permite concluir que la suplencia opera independientemente de la materia de que se trate, pues al respecto no se expresa ninguna disposición de la que pudiera desprenderse que aquélla debe hacerse efectiva sólo en relación con una materia específicamente determinada.”

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

“Puesto que en las fracciones precedentes, particularmente en las II, III y IV, el artículo 76 bis alud a las materias penales, agraria y laboral, resulta lógico concluir, por exclusión, que la VI se refiere a las materias civiles, lato sensu y administrativa. Por otra parte, como las únicas violaciones a la ley que pueden dejar sin defensa al afectado son las de carácter procesal, podría caerse en el error de considerar que la invocada fracción VI que se analiza, si es apreciada aisladamente, permite suplir las deficiencias en que incurra el quejoso o el recurrente siempre que el juzgador advierta que la responsable cometió tal violación en perjuicio del quejoso o del particular recurrente y que la misma sea manifiesta, independientemente de que haya sido o no impugnada en su oportunidad, lo que resultaría indebido y contrario a expresas prevenciones constitucionales y legales.”

Así, el Ministro Serrano Robles expresa que: “para no caer en el error es necesario partir de la base de que el primer párrafo del citado artículo 76 bis, del cual deriva la fracción VI de que se trata, sólo facultad al juzgador para suplir “la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos...”, lo que significa que la suplencia en cuestión opera exclusivamente en relación con los mencionados conceptos de violación y los agravios, esto siempre y cuando, obviamente, la manifiesta violación procesal que dejó sin defensa al quejoso, o al recurrente, haya sido impugnada en su oportunidad. De ninguna manera, pues, será factible tal suplencia si la mencionada violación fue consentida y quedó firme. Es decir (hay que insistir mucho acerca de este punto) si el quejoso no impugnó oportunamente la violación procesal que lo dejó sin defensa, él deber de suplir la deficiencia de la queja no puede llevar al juzgado a mandar reponer el procedimiento ni a valorar directamente tal violación, ya que sólo está facultado para suplir la deficiencia “de los conceptos de violación de la demanda” y, en su caso, “la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece”, por lo que únicamente está en aptitud de mejorar los razonamientos expresados en aquéllos y en éstos, sin que haya incurrido el multicitado quejoso o recurrente en el curso del procedimiento de que derive el acto reclamado.”

“En otras palabras: la conducta procesal asumida en el procedimiento ordinario por el quejoso, o por el recurrente, no puede ser subsanada por el juzgador de amparo so pretexto de suplir las deficiencias de los conceptos de violación o de los agravios.”

“La prevención contenida en la fracción VI que se examina ha dado lugar a interpretaciones judiciales que pugnan con las normas que estructuran al juicio constitucional, lo que hace desear que sea suprimida por el legislador”.⁵

5. Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editorial Themis, Novena Reimpresión, págs. 27-40

CAPITULO II

EL PRINCIPIO DE LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

A) ANTECEDENTES.

Sin entrar a la discusión, existente durante mucho tiempo en el medio jurídico mexicano, sobre si Mariano Otero o Manuel Crescencio Rejón, es quién debe ser considerado como el “inventor” del amparo, diremos tal como lo expresa Manuel Herrera y Lasso que: “...fue Rejón el precursor y Otero el creador del amparo en México”.

a). - EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

Indiscutible resulta el hecho de que en el Acta de Reforma de 1847 surge el juicio de amparo con los elementos fundamentales que hoy conocemos.

En agosto de 1846, Santa Ana ordeno que la Constitución de 1824 se declarará vigente “a reserva de reformarse por un congreso”, el cual fue convocado en diciembre de ese año. La guerra con los Estados Unidos, de ese mismo año, origino que se propusiera que la Constitución de 1824 rigiera lisa y llanamente, en entanto se reformaba conforme a los lineamientos que ella misma instituía para su revisión. Posteriormente, al reunirse el sexto Constituyente se intenta restaurar verdaderamente la Constitución de 1824, con las reformas necesarias y se suscita la pugna entre los dos hombres que preponderaron en aquel Congreso: Don Manuel Crescencio Rejón y Don Mariano Otero.

Para tal fin se nombró una comisión que integraron los señores Manuel Crescencio Rejón, Joaquín Cardoso, Pedro Zubieta, Espinosa de los Montes y Mariano Otero. Se propuso, en primer término, por un dictamen que suscribieron los constituyentes Cardoso, Zubieta y Rejón, la restauración de la Constitución de 1824 sin reforma alguna, dejando al Congreso la facultad de modificarla posteriormente. Fue entonces cuando Mariano Otero presentó su voto particular, proyecto que, finalmente, con algunos cambios y adiciones que el Congreso consideró pertinentes se aprobó el 18 de mayo de 1847. Así quedó, como Constitución de la República la de 1824 con las modificaciones introducidas en ella por el acta de reformas.

El artículo 25 del Acta de reformas, que repetía en sus términos al artículo 19 del voto particular, indicaba textualmente que:

“Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que la motivare”.⁶

El citado artículo, enuncia los principios rectores del juicio de Amparo y, muy especialmente, como lo expresa Don Juventino V. Castro, “... en lo que toca a la declaración de que los tribunales federales se limitarán a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare”.⁷

Al respecto, el citado autor manifiesta que no obstante las reformas efectuadas en torno a otras características del juicio de amparo, existe la tendencia en el medio jurídico mexicano, de manera a salvo el principio de relatividad, conocido también como “fórmula Otero”, con la intención de conservar la existencia misma del juicio de amparo, e indica: “... El señalamiento de las personas que pueden ocurrir en queja ante los tribunales pidiendo amparo, la extensión de éste, su procedencia o improcedencia, su jurisdicción, y otras características de tanta o mayor importancia, se han discutido e incluso han motivado reformas a la Constitución y Leyes Reglamentarias.

Pero el mandato de que las sentencias de los tribunales federales nunca hagan declaratorias generales respecto de la ley o actos reclamados, objeto de un proceso de amparo,

6 Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág.475.

7 Castro V. Juventino. Hacia el Amparo Evolucionado, Editorial Porrúa, México, 1977, pág. 27.

Ha persistido. Inclusive ha habido autores que declaran que esa es la principal característica del amparo mexicano que lo distingue de otros procesos de control constitucional existentes en el extranjero, por lo que modificarlo equivaldría a matar al amparo mexicano. El tema ha derivado a una verdadera cuestión de nacionalismo exagerado. Según la cual, quien toque la fórmula Otero atenta contra la esencia del amparo mexicano”.⁸

Resulta interesante transcribir los argumentos esgrimidos por el eminente jurista Mariano Otero, vertidos en la exposición de motivos de su voto particular, relativos al artículo 19 (correspondiente al artículo 25 del Acta de Reformas) , con los que sostiene su sistema de defensa de las garantías individuales:

“ Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la

Federación con una garantía suficiente para asegurar que se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos particulares, y por esta razón el único conveniente.

8 Castro V. Juventino. Hacia el Amparo Evolucionado, págs. 464 y 465.

Aún en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escrito profundo ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguran la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norteamérica... el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacer superior a la ley ni ponerse en posición contra el poder legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir la hace importante. Una institución semejante es del todo necesario entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado a la Constitución Federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial".⁹

Es de apreciarse el pensamiento tan claro de Otero, en la delimitación del objeto que se imprimió al que fuera, desde ese momento, nuestro juicio de amparo. En el mismo Voto Particular propone la fijación de las garantías individuales y ante la realidad de las frecuentes violaciones de los poderes públicos a esas garantías, crea un medio para su defensa, el amparo. Se trataba, en este caso, de resolver un problema, que preocupaba fundamentalmente a los juristas de aquélla época, la contradicción que siempre se ha dado en toda organización política entre la libertad del individuo y la autoridad de los poderes públicos, prefiriéndose la prevalencia de la libertad individual sobre la autoridad del Estado, todo ello de acuerdo a la tesis liberal que informó el pensamiento de muchos hombres, en los inicios del siglo diecinueve.

9 Tena Ramírez Felipe. Leyes fundamentales de México. Págs. 464 y 465.

Se reconoce la necesidad de consagrar una defensa eficaz para la protección de las garantías individuales, sin que en su concepción se pensara establecer un verdadero control o defensa de la Constitución.

Se protege al individuo frente a las arbitrariedades de los órganos estatales, en defensa de los “ los derechos del hombre”, cuyas garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, sería “ fijados por una Ley”.

Más en el mismo voto particular, su autor con una visión enfocada ya no a la protección de los “ derechos del hombre”, sino a intentar preservar a los poderes constituidos dentro del ámbito de su competencia, expresa en la exposición de motivos que:

“ ...El artículo 14 del proyecto de reforma, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son Poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Más por eso mismo... es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que parte de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos... estas declaraciones, sólo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas, y para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes “públicos”.

Para este último evento, es indispensable el dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del pacto Federal... pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo pueden iniciarse en la Cámara de Senadores...; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tengan el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso son o no anticonstitucionales...”¹⁰

Las ideas de Otero, propuestas en su proyecto bajo los numerales 16, 17 y 18 quedaron plasmadas en el Acta de Reformas en los artículos 22, 23 y 24, que disponían respectivamente:

Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución, será declarada nula por el Congreso; pero es declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de “Senadores”.

Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como Anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministro o por 10 Diputados o 6 Senadores o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo,

someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de 3 meses, y precisamente en un mismo “día, dará su voto”.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si “así lo resolviere la mayoría de las legislaturas”.

10 Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México, pág.464.

Art. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el “ texto de la Constitución o ley general a que se oponga”.¹¹

Este medio de control constitucional, instituía en realidad un control directo de los preceptos constitucionales, es decir, su objeto era precisamente el reparar el quebranto que pudiera haber sufrido la Constitución, con motivo de la expedición de leyes, ya locales, ya federales, que la atacaron. En este caso, el objeto del control era la Constitución directamente.

Una minuciosa lectura de los numerales antes transcritos demuestra que Otero sí reconoce un medio de control de leyes con efectos generales, pero no en contra de su fórmula (el principio de relatividad de las sentencias).

De lo expuesto en los párrafos anteriores, se llega a la conclusión de que Mariano Otero, además de dedicarse en su concepción al juicio de amparo, implantó un medio directo de defensa

11 Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Págs. 474 y 475.

constitucional, como control político para leyes seguramente sabía de los afectos desquiciantes que sobre un régimen constitucional puede causar un acto de naturaleza general, abstracta e impersonal, contrario a las normas fundamentales, tomando en cuenta de que el amparo estaba impedido para remediar tal situación.

Si bien es cierto que el Acta Constitutiva y de Reformas fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente, su vigencia no tuvo lugar; sin embargo, su trascendencia, por lo que respecta a los principios fundamentales del juicio de amparo, continúan hasta nuestros días.

b). - LA CONSTITUCION DE 1857

Don Juan Alvarez expidió la convocatoria de un Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855. Este Congreso debía reunirse en Dolores Hidalgo, el 14 de febrero de 1856 y contaría con un plazo de un año para cumplir su cometido.

Con posterioridad, Comonfort modificó la convocatoria en lo que se refiere al lugar donde habría de reunirse el Congreso; tendría lugar en la ciudad de México, el 17 de febrero de 1856.

En cuanto a la integración de este cuerpo legislativo, numéricamente prevalecieron los liberales moderados, aunque la Comisión de Constitución estuvo integrada, en su mayoría por los liberales puros.

Entre los problemas a resolver, uno de los más importantes fue la consideración sobre si se debería expedir una nueva Constitución o dotar nuevamente vigencia a la Constitución Central de 1836.¹²

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857.

Primeramente lo hizo el Congreso y después Comonfort. El 17 de febrero se clausuraron las sesiones del Constituyente y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

La carta fundamental que ahora se comenta, introdujo en su artículo 126 la declaración relativa a la supremacía constitucional tomada del texto estadounidense correspondiente, y en su artículo 101 por primera vez se instituye el juicio de amparo.

“Artículo 101.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

12 Tena Ramírez Felipe. LEYES Fundamentales de México. Pág. 596

I.- Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstas que invadan la esfera de la autoridad federal.

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

Sobre esta Constitución, en lo que se refiere al juicio de amparo, cabe señalar un aspecto de trascendental importancia: no se limita la procedencia del amparo a los actos emanados del legislativo y ejecutivo, sino que abarca a todas las autoridades, lo que significa que ningún acto de autoridad puede escapar al control de la constitucionalidad encomendado a la Suprema Corte de Justicia.

No cabe duda de que la medida constituye un adelanto, un paso más en la transformación de las instituciones jurídicas que deben buscar su perfección y la de la convivencia entre las personas a quienes va dirigida.

La revisión sobre la constitucionalidad de un acto, conforme al sistema establecido por la Constitución de 1857 y seguido por nuestra Constitución vigente, debe hacerse valer por la persona cuyas garantías individuales estime se hayan violado. Esto significa que las autoridades no pueden invocar la violación de las garantías individuales y que las revisiones no se harán de oficio, sino que será necesario que el particular afectado ponga a funcionar la justicia constitucional.

c). - LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Nuestra Constitución vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917, conserva en esta materia el mismo sistema que la Constitución de 1857.

Dicho sistema ha quedado consagrado en los artículos 103 – que es exactamente igual al 101 de 1857- y en el 107, que salvo algunas reformas procesales, es muy semejante al 102 de la Constitución de 1857.

B) LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL AMPARO

Indemne desde la concepción del amparo, como se ha visto, el principio de relatividad se encuentra plasmado en la fracción II del artículo 107 constitucional, que dispone, en su parte conducente:

“La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitados a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

De acuerdo pues, con el multicitados principio de relatividad, el acto o la ley reputados como inconstitucionales por el agraviado no se anulan por el órgano de control mediante una declaración general que propiamente engendra su invalidez, sino que se invalidan en cada caso concreto, sin que por ello la tutela del orden constitucional tenga menor eficacia, pues la actividad autoritaria que lo contraviene perece. Por otra parte, lo que viene a corroborar el principio de la relatividad de las sentencias en materia de amparo, es la circunstancia de que sus efectos sólo se refiere a la autoridad o autoridades que hayan figurado como responsable o demandas en el juicio respectivo, y que por lo que respecta a las demás, que en éste no hayan tenido injerencia alguna, aún cuando pretendan ejecutar o ejecuten el mismo acto tildado de inconstitucional en las hipótesis del artículo 103 de la Ley Suprema, no son afectadas en cuanto a su actuación.¹³

13 Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Pág. 279.

La relatividad de los efectos de la sentencia, que la misma no favorable o desfavorablemente más que a quienes fueron partes en el juicio y exclusivamente por lo que atañe a su relación con el acto reclamado y sólo con él.

De esta forma, la relatividad de la sentencia reviste dos aspectos, uno positivo y otro negativo:

1. - Un aspecto positivo, por cuanto la sentencia sólo afectará a las partes en el juicio y al reclamado.
2. - Un aspecto negativo, por cuanto la sentencia en nada afectará:
 - a).- A quienes no hayan sido partes en el juicio de amparo, aún cuando su situación jurídica concreta sea igual a la de quienes sí tuvieron tal carácter, y
 - b) A leyes o actos de autoridad no reclamados en el juicio de amparo aún su naturaleza constitucional sea idéntica a la los actos que sí fueron reclamados.

Cabe señalar que si bien en una primera etapa, la jurisprudencia sustentó la tesis de que las sentencias dictadas en los juicios de amparo no obligan a las autoridades que no hayan sido parte de ellos, “porque no se les ha pedido informes, ni oportunidad de interponer recurso alguno”. Actualmente existe la tesis jurisprudencial que, además de atenuar el rigorismo del principio de relatividad, obedece al contenido del principio de congruencia. La tesis jurisprudencial indicada señala:

EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO, A ELLAS ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVINIDO EN EL AMPARO.- Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo”.¹⁴

El debate que suscita la inconveniencia del principio de relatividad, no es novedoso; los efectos restrictivos de las sentencias de amparo, ya eran motivo de polémica entre

14 Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1988, Segunda Parte, pág. 126

los estudios de la institución, desde los albores de su nacimiento, tal y como lo señala el maestro Emilio Rabasa al decir: “Lo que repugna a los interpretes de la restricción es que, mientras el amparo contra acto sólo produce efecto en lo presente, porque anula un mandamiento aislado y especial, el amparo contra ley surte efectos en lo porvenir porque la ley sigue viviendo y obrando sobre la generalidad y queda sin valor sobre el individuo amparado.

No es, pues, la generalidad de la sentencia, sino la generalidad de sus afectos lo que se repugna, cuando precisamente el objeto y fin del juicio constitucional es, que, con declaración particular, sus efectos sean todo lo generales que sea dable, absolutamente generales si es posible; que un acto inconstitucional no vuelva a repetirse por ninguna autoridad en ningún tiempo; que una ley violatoria de la Constitución quede muerta para siempre, y que los jueces, en acatamiento al artículo 126, no vuelvan a aplicarla nunca.

Más el problema no se apuntaba como ahora lo apreciamos, con anterioridad se tenía la firme convicción –según las invocaciones expresas de sus creadores- de que las leyes inconstitucionales caerían a golpes redoblados de jurisprudencia. O como hacía tiempo afirmara en el mismo sentido, Emilio Rabasa: “...En cualquier país en que haya respecto a la Ley Suprema y a los fallos del más alto Tribunal, en ambos casos el efecto de la sentencia habría sido el mismo:

La muerte de la ley por desuso. Si el efecto de la sentencia contra leyes resulta general a favor del amparo, lejos de ser vicioso, cumple el objeto del juicio respecto a las personas, preparadas su fin superior de manera la Constitución en respeto”.¹⁵

Pero la realidad se contrapone a la intención expresada por Rabasa. En efecto, por más fuerza moral que pudiera contener la interpretación Constitucional, producto de la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, las leyes declaradas inconstitucionales no han sido derogadas, ni mucho menos han caído en desuso y si en cambio, varios de sus preceptos se han reiterado en leyes creadas con posterioridad y que rigen situaciones similares.

No debemos pasar por alto las disposiciones contenidas en los artículos 22, 23 y 24 del Ata de Reformas, que literalmente expresan:

15 Rabasa Emilio. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Tercera Edición Porrúa, 1978. Pág. 205.

Artículo 22. - Toda ley de los Estados que ataquen la Constitución a las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. - Si dentro de un mes publicada una ley del Congreso General fuere reclamada como anticonstitucional, por el Presidente, de acuerdo con un Ministro, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Artículo 24. - En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertará la letra de la ley anulada y el de la Constitución o la ley general a que se oponga.

El artículo 22, estaba previniendo una acción de nulidad de una ley que ataca a la Ley Fundamental. No se establecía un termino para impugnar la constitucionalidad de una ley, lo que significaba que en cualquier momento que apareciera dicha irregularidad podía solicitarse la nulidad.

Cualquier persona que se percate de la irregularidad constitucional, podría formular su petición al Congreso, pero su tramitación se iniciará en la Cámara de Senadores, según lo disponía el artículo 22 citado.

La nulidad declarada por el Congreso respecto de una ley inconstitucional, deberá tener los mismos efectos que la propia ley, es decir, efectos generales, pues un acto emitido por el órgano legislativo que anula una ley.

El artículo 23 concedía un mes, condado a partir de la publicación, para que los órganos que dicho precepto establece pudieran impugnar esa ley inconstitucional.

El conocimiento de dicho procedimiento se encomendaba a la Suprema Corte, la que sometía la ley al examen de las legislaturas para que, dentro de un término de tres meses y todas en un mismo día, emitieran su voto. En este caso, se encomienda la declaración de inconstitucionalidad a un órgano político constituido por las legislaturas de las entidades federativas.

De este modo, la Suprema Corte actuaba como órgano jurisdiccional; simplemente notificaría a las legislaturas que alguno de los órganos que señala el numeral citado había invocado la inconstitucionalidad de una ley y concedería un término para que las legislaturas, todas en un mismo día – fijado también por la Suprema Corte –, emitieran su voto, ésta, entonces, publicaría el resultado y, en caso de que se resolviera anular la ley, con su publicación quedaba anulada dicha disposición.

El caso previsto por el artículo 22 está sujeto a la misma tramitación y procedimiento para la creación de una ley, así que la intervención del particular es muy pobre, en tanto se limitaba a presentar su solicitud al Congreso de la Unión y éste hacía suya la iniciativa para poder tramitarla y plantearla a la Cámara de Senadores.

En suma, Otero no consideraba prudente suprimir el principio de relatividad en tratándose de leyes, sin embargo ideó una fórmula que incluía la derogación de leyes inconstitucionales, con los mismos efectos que la ley misma.

Desafortunadamente, lo único que paso a disposiciones posteriores fue la parte última de la fórmula Otero, que consagra la relatividad de la sentencia de amparo, es decir, el artículo 25 del Acta de Reforma de 1847, transcrito de este capítulo.

A sí entonces, el juicio de amparo se nos presenta como un medio factible para lograr la invalidez de las leyes inconstitucionales.

Posibilidad que algunos doctrinarios condicionan a la implantación de los efectos en el amparo contra leyes, pues mientras subsista el principio de relatividad –junto con Don Juventino V. Castro –, diremos que en nuestro medio jurídico en realidad, “no hay amparo contra leyes inconstitucionales, (sino) solo hay amparo contra la aplicación de esas leyes aun caso concreto, planteado por un individuo que lo fue suficientemente vigilante para exigirlo a la justicia federal”.¹⁶

Así, opinan que la declaración general de inconstitucionalidad, que pudiera ser el resultado de un proceso de amparo contra leyes, armonizaría sus consecuencias con

los principios jurídicos hoy desplazados; sin embargo, suprimir el principio de relatividad en el amparo contra normas generales, sería inconveniente por las razones que más adelante señalaré.

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto a este principio de relatividad en diversas ejecutorias y ha publicado tesis al respecto. Transcribió algunas de las significativas.

16 Castro Juventino V. Hacia al Amparo Evolucionado. Pág. 155

AMPARO, RELATIVIDAD DE LOS EFECTOS DEL. En el juicio de garantías sólo se resuelve lo concerniente a las personas que promueven el amparo, acordemente con el principio de relatividad de este medio de control de legalidad de los actos de las autoridades; y por ello, un motivo que beneficie a un inculpado, no favorecer a otro, si éste otro no lo expresa formalmente en el juicio constitucional correspondiente.

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988. Segunda Parte. Séptima Época. Primera Sala. Página 13).

SENTENCIAS DE AMPARO, RELATIVIDAD DE LAS. NO BENEFICIA A LOS CODEMANDADOS DEL QUEJOS. La protección constitucional otorgada a la quejosa para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente lo actuado en el juicio ejecutivo mercantil promovido en su contra, a partir del ilegal emplazamiento, en manera alguna tiene el alcance de dejar también insubsistente lo actuado en relación con sus, codemandados, pues la sentencia, se concretó al análisis constitucional del amparo emplazamiento que en forma defectuosa se le hizo, de donde se colige que el correcto cumplimiento del fallo, es restituir únicamente a la importancia en el goce de sus garantías individuales, en observación a lo dispuesto por los artículos 107, fracción III ¿, de la Constitución, 76 y 80, de la ley de la materia, debiendo subsistir las actuaciones en lo que hace a los codemandados, pues aunque éstos aleguen la existencia de una litisconsorcio pasiva, el fallo protector no les beneficia, dado que sus efectos no son erga omnes, atento al principio de relatividad de las sentencias de amparo.

(Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Junio de 1991. Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Página 218.)

SENTENCIAS DE AMPARO, RELATIVIDAD DE LAS. EL principio de relatividad de las sentencias de amparo, acogido por el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, evita que el Poder Judicial Federal invada funciones del Legislativo al declarar inconstitucional una ley, de esta manera, el principio en comento obliga al tribunal de amparo a emitir la declaración de inconstitucionalidad del acto en forma indirecta y en relación a los agravios que tal acto causa a un particular, sin ejercer una función que no le corresponde. En otras palabras, la ley que rige el acto reputado violatorio de garantías, no se anula por el órgano de control mediante una declaración general, sino que se invalida su aplicación en cada caso concreto, respecto de la autoridad que hubiese figurado como responsable y del individuo que haya solicitado la protección federal.

(Semanario Judicial de la Federación. Tomo III. Segunda Parte-2. Octava Epoca. Tribunal Colegiado de Circuito. Página 779).

C) DERCHO COMPARADO.¹⁷

a). - Estados Unidos de Norteamérica.

El régimen de control que opera en los Estados Unidos no es unitario como nuestro juicio de amparo, pues se traduce o revela en los diferentes medios de proteger la Constitución, como objetivo primordial de tutela, contra las violaciones cometidas por aquellas autoridades, generalmente judiciales, que han aplicado perfectamente

17 Es necesario hacer mención de las características de instituciones similares al juicio de amparo mexicano de otros países a fin de hacer un análisis comparativo. La investigación de los países que se señalan, se realizó en la obra La Constitución y su Defensa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1684, pág. 87, 243, 329, 375, 569.

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 tratados internacionales para cuyo control es competente la Suprema Corte. El fundamento de esta protección extensiva a cuerpos legales no constitucionales, estriba en la supremacía jurídica con que se les envistió respecto de los ordenamientos de carácter local,

consagrada e términos muy parecidos a los que integran el texto de nuestro artículo 133 constitucional: De acuerdo con esa disposición, la jerarquía normativa en ese país queda en la siguiente forma en el orden jurídico estadounidense: a) Constitución federal, leyes federales y tratados internacionales; b) Constituciones locales, y c) Leyes locales no constitucionales.

Pues bien, dada la supremacía de los ordenamientos integrales del primer grupo, resulta que cuando en un procedimiento determinado se aplica con preferencia una disposición jurídicamente inferior, el afectado puede interponer el recurso correspondiente, por lo general el llamado “**right of cerciorari**” ante el superior jerárquico del juez que cometió la violación. Por consiguiente, el control del orden constitucional y legal federal en los estados Unidos funciona como excepción o en vía defensiva, es decir, como un mera defensa procesal del agraviado hecha valer en un juicio previo, en el que por alguna resolución se hubiese desconocido la supremacía jurídica a que hemos aludido, no implicando, por tanto, como entre nosotros, un proceso autónomo.

En el sistema jurídico estadounidense existe un recurso llamado “**writ of unjunction**”, que es el mandamiento que el actor solicita del juez a efecto de que este impida y suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito por un particular o un a autoridad, indistintamente; y en los juicios que versan sobre la materia constitucional es el medio usual. Por tanto, para que los tribunales, a instancia de parte agraviada, examinen la constitucionalidad de leyes o actos de la autoridad y suspendan o impidan su ejecución.

En otras palabras, desempeñan la misma función que el incidente de suspensión y el juicio de amparo; en el sistema mexicano, pero no en materia penal, sino civil exclusivamente.

El fundamental jurídico del sistema de control en los Estados Unidos, que opera a través de los diversos recursos que se han reseñado, se encuentra en el principio mismo de la supremacía constitucional consagrado en el artículo VI, párrafo segundo, de la Ley Fundamental de aquel país, preceptos que, lo extiende a las “leyes federales” y a los “tratados internacionales”. Conforme a tal principio y según la disposición invocada, los jueces de cada Estado están obligados a ceñir sus fallos a la Constitución Federal, a las leyes de federales y a los mencionados tratados.

Aunque dentro del sistema estadounidense no existen tribunales especiales de control sobre leyes inconstitucionales, frente a éstas se protegen los ordenamientos supremos y primordialmente 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 una ley, sino simplemente su

ineficacia, que importa a su vez, el deber negativo para toda autoridad judicial de aplicarla.

Cualquier juez, tiene el poder y el deber de aplicar las leyes constitucionales por encima de cualquier otra regla y, por tanto, de considerar nula y de ningún valor, cualquier otra que se contraria a la ley fundamental. Y así el citado precepto constitucional, y agrega "... la invalidez de una ley no data desde la fecha en que la Corte así la declaró. Las cortes no invalidan las leyes; se niegan a ponerlas en vigor porque no son válidas".

En Estados Unidos, en donde el control constitucional se ejerce por órgano judicial, como ya dijimos, y a pesar de que teóricamente existe el mencionado principio, la práctica del medio respectivo ha establecido lo contrario, pues dada la fuerza que el precedente y la jurisprudencia de la Corte tienen en el ánimo del pueblo, basta que en un caso se haya declarado que una ley es anticonstitucional para que se desprestigie generalmente y no vuelva a aplicarse, viéndose entonces el poder legislativo constreñido a abrogarla.

En síntesis, en Estados Unidos existe como procedimiento tutelador de la libertad humana el "Habeas Corpus", cuyo conocimiento y tramitación son el resorte exclusivo de las autoridades judiciales de las distintas entidades federativas, habiéndolo heredado del sistema jurídico tradicional inglés. Solamente en los casos ya indicados con antelación, dicho recurso es de la competencia de los órganos jurisdiccionales federales, esto es, cuando la autoridad que ordena la prisión arbitraria, tiene tal carácter. Además del "Habeas Corpus", en el sistema jurídico norteamericano funciona lo que Rabasa denomina "juicio constitucional", cuyo objetivo estriba en proteger la Constitución y demás cuerpos legislativos investidos de supremacía, como son las leyes federales y los tratados internacionales; juicio que, como ya dijimos no es unitario como nuestra institución de amparo, sino que se fracciona o divide en los diversos recursos procesales ya mencionados, dentro de los que ocupa singular importancia el "writ of certiorari", que es un medio de impugnar las resoluciones judiciales en que no se haya respetado la supremacía normativa.

b)- B r a s i l

En el sistema brasileño. La sentencia declaratoria de inconstitucionalidad no tiene fuerza para retirar la eficacia general de las normas declaradas inconstitucionales. Efectivamente, la Constitución Federal prevé que es de la competencia del Senado Federal "suspender la ejecución, en todo o en parte, de una ley o decreto, declarados inconstitucionales por decisión definitiva del Supremo Tribunal Federal"; sin embargo, existe el caso en que tal suspensión es hecha por el Presidente de la República.

Tal declaración de inconstitucionalidad no anula la ley o decreto, ni los revoca, no los invalida; teóricamente, la ley continúa en vigor, y eficaz y aplicable, hasta que el Senado Federal o el Presidente de la República suspenda ejecutoriedad.

La naturaleza de la sentencia que decide una cuestión de constitucionalidad ha de ser, en primer lugar, definida en función de su contenido, esto es, si juzga procedente, o improcedente la argumentación de inconstitucionalidad; en segundo lugar, en función de las formas de ejercicio de la jurisdicción constitucional; sentencia que acoge o no la preliminar de inconstitucionalidad interventiva o genérica.

La doctrina brasileña no se ha puesto de acuerdo a propósito de la naturaleza de la sentencia que acoge la argumentación de inconstitucionalidad. Pontes de Miranda, partiendo de la idea de que la ley inconstitucional existe, puesto que anulada, concluye que se trata de sentencia constitutiva negativa, porque desconstituye la ley o acto. Alfredo Buzaid, al contrario, por entender que la inconstitucional es nula, sin ningún efecto, es ley “nati morta”, concluye que la sentencia, que decreta la inconstitucionalidad, es predominante declarativa, no predominantemente constitutiva.

En el sistema brasileño, es la propia Constitución la que reconoce la ley inconstitucional, aún después de declarada tal, por decisión definitiva del Supremo Tribunal Federal, es y sigue siendo eficaz; tanto así que su eficacia solamente es retirada cuando sobreviene la disposición que confiere al Senado Federal competencia privativa para suspenderla la ejecución.

c).- A l e m a n i a

Un tema crucial de la justicia constitucional alemana, son las consecuencias de un fallo judicial que llega a la conclusión de que una ley examinada no es compatible con normas constitucionales. En Austria, Italia y otros países el mismo texto de la Constitución aclara los efectos de la inconstitucionalidad. En la República Federal de Alemania, en cambio, la Ley Fundamental confía la regulación completa a la legislación ordinaria, prescribiendo en su artículo 94, inciso 2, que la Ley Orgánica debe establecer en qué casos el fallo judicial tendrá las decisiones de Tribunal Constitucional de la Federación que obliguen a todos los órganos constitucionales de la Federación y de las entidades federativas así como a todos los tribunales y autoridades.

El fallo del Tribunal constitucional de la Federación tiene fuerza de ley: A) en los casos de duda o divergencia de opinión sobre la compatibilidad formal con la Ley Fundamental; B) en el procedimiento del control normativo abstracto; C) en procesos sobre la conformidad de una ley federal con la Constitución, de una ley u otro precepto estatal con el derecho federal, mediante el control normativo

concreto, cuando el caso haya sido sometido por otro tribunal; D) en los casos de duda si una disposición de derecho internacional forma parte del derecho federal, y E) en casos de discrepancia de opinión sobre la validez actual de una disposición jurídica promulgada antes que la Ley Fundamental como derecho federal, de acuerdo con el artículo 126. Estas disposiciones rigen también para los casos de recursos constitucionales. Si el Tribunal Constitucional de la Federación declara incompatible una ley en relación la Ley Fundamental, esta declaración debe ser publicada en la Gaceta Oficial de Leyes Federales.

Si el tribunal Constitucional de la Federación llega a la convicción de que regulación de derecho federal es incompatible con la Constitución o una regulación jurídica de una entidad federativa con la Ley Fundamental u otra norma federal, en su resolución deberá declarar su nulidad.

Un papel importante desempeña la llamada interpretación de conformidad constitucional, que permite armonizar la norma cuestionada con los principios y disposiciones de la Ley Fundamental, y que por las evidentes ventajas que implica se ha empleado en mayor proporción que el remedio extremo de anulación. Es procedimiento de la interpretación de las disposiciones legislativas impugnadas, para adecuarlas a las normas o principios de la Ley Fundamental, puede describirse como la declaración de la inconstitucionalidad de determinadas interpretaciones, o bien, en sentido positivo, en el señalamiento de la interpretación que se considera compatible con la Constitución. Tanto los tribunales como las autoridades administrativas se encuentran obligados a aplicar el ordenamiento respectivo del acuerdo con el criterio interpretativo del Tribunal Constitucional de la Federación, el cual orienta el organismo legislativo en la expedición de las reformas necesarias para evitar una futura declaración de nulidad. El Tribunal llama la atención del parlamento para que subsane las omisiones en que hubiesen incurrido o tomen las medidas legislativas necesarias.

d). - Argentina

Para el jurista argentino el término “juicio constitucional” evoca directamente el tema del control judicial constitucional.

El sistema argentino de control constitucional es semejante al sistema norteamericano establecido por la Corte Suprema de Estados Unidos, a partir de 1803, en la famosa sentencia redactada por el Chief Justice John Marshall en el caso “Marbury vs Madison”.

Las características principales del sistema argentino, en el orden nacional son las siguientes:

- 1) Es un sistema judicial, dado que el control es ejercido por órganos del Poder Judicial.

- 2) Es un sistema difuso, porque todo los jueces pueden declarar la inconstitucionalidad de las leyes o decretos.
- 3) Los jueces solamente pueden pronunciarse en juicios o casos judiciales.
- 4) Los jueces ejercen el control respetando las reglas de su competencia, o sea, que
Cada juez lo hace en los casos o causas que le corresponde resolver en razón, lugar, etcétera.
- 5) Los jueces ejercen el control de constitucionalidad en caso concretos, pero no
cuando la cuestión se ha constituido en abstracta.
- 6) Los jueces ejercen el control de constitucionalidad pedido de las partes interesadas o afectadas por la aplicación de las normas impugnadas de inconstitucionalidad.
 - 7) El control de constitucionalidad recae sobre toda clase de normas; se ejerce no solamente sobre las leyes nacionales y provinciales (locales), sino también sobre todos los demás actos y normas estatales de carácter general o singular, incluidas las sentencias judiciales y los actos administrativos.
 - 8) Actos o hechos de particulares también son susceptibles de control de constitucionalidad.
 - 9) Los tribunales judiciales no ejercen control sobre las cuestiones calificadas como políticas, emanadas de facultades privativas de los otros poderes.
 - 10) El control de constitucionalidad recae sobre aspectos de fondo o contenido de las normas impugnadas, no comprendiendo las cuestiones formales o de procedimiento de su sanción.
 - 11) Los jueces se pronuncian sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas en las sentencias de los juicios, produciendo efectos que únicamente valen para ese caso concreto y no tienen alcance general.
(Efectos interpartes y no erga omnes). La norma impugnada sigue válida y sólo puede ser derogada por la misma autoridad que la aprobó. Cuando un juez declara la inconstitucionalidad de una norma se limita a no aplicarla en el caso judicial que por ese mismo acto resuelve.

- 12) La decisión judicial sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Norma, solamente afecte a la parte necesaria de esa norma, pero los efectos de la Declaración judicial no se extienden al resto o demás partes de la norma, que quedan Invulnerables.

El sistema argentino de control de constitucionalidad en el orden nacional, es un sistema judicial difuso, porque todos los jueces pueden declarar la inconstitucionalidad de las normas que hallaren en pugna con la Constitución Nacional. No está esa facultad reservada a un solo órgano, ni tampoco existe un específico “fuero constitucional”, entendido esto como un conjunto de tribunales con competencia exclusiva para ejercer el control de constitucionalidad.

Ahora bien, se ha dicho que todos los jueces ejercen el control de constitucionalidad, pero esto no significa que cualquier juez puede declarar la inconstitucionalidad de cualquier norma. Los jueces ejercen el control respetando las reglas de competencia jurisdiccional: no es esta una competencia adicional, además de las que le asignan las normas de organización judicial en razón de la materia, lugar, etcétera, sino que se halla en la potestad de juzgar; y por lo tanto, está limitada a los casos que cada juez o tribunal debe resolver según las respectivas reglas.

Cabe aclarar que Argentina es un Estado Federal en el que existen tribunales nacionales y tribunales provinciales, y todos ellos, en la medida de su competencia jurisdiccional, controlan la concordancia de las normas nacionales o provinciales con la Constitución Nacional, es decir, que un tribunal provincial puede declarar la inconstitucionalidad de una norma nacional, por ser contraria a la Constitución Nacional.

No hay otros órganos que, además de los judiciales, tengan la potestad de declarar la inconstitucionalidad de la ley o no aplicar la ley vigente a los casos concretos que se les presente. Existen algunas atribuciones que podrían ser utilizadas para impedir la sanción de una ley contraria a la Constitución (por ejemplo el veto del Poder Ejecutivo), o dejarla sin efecto (por ejemplo, derogación de la ley por el Poder Legislativo), pero no han sido otorgadas para tal fin, y rara vez se usan para ello; normalmente son ejercidas de acuerdo con la evaluación que sobre la convivencia u oportunidad de la norma hacen los órganos respectivos, sin tomar en cuenta su constitucionalidad.

En particular, es doctrina aceptada que la administración pública no puede dejar de aplicar la ley vigente invocando una presunta inconstitucionalidad. Si tal fuera su opinión, podría pedir la declaración de inconstitucionalidad a los tribunales judiciales, o promover su derogación por el Poder Legislativo: pero no declarar la inconstitucionalidad por sí misma, ni negarse a aplicar.

En el sistema de control de inconstitucionalidad argentino, los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma, son solamente ínter partes y no erga omnes. Esto significa que la declaración de inconstitucionalidad vale solamente para el caso concreto juzgado y no tiene alcance general, es decir, que no es oponible a terceros ajenos al juicio.

Cuando un juez declara la inconstitucionalidad de una norma, se limita a no aplicarla en el caso judicial que por esa misma sentencia está resolviendo.

Si bien, en general la declaración de inconstitucionalidad de una norma tiene solamente efectos ínter partes, hay algunos casos especiales en los que la sentencia produce efectos jurídicos más allá del caso concreto juzgado y de las partes en él involucradas.

Existen en Argentina supuestos en los que lo resuelto en una sentencia resulta obligatorio para determinados tribunales judiciales: se trata de los fallos plenarios emanados de las Cámaras Nacionales de Apelaciones.

No obstante, debe insistirse en que sólo alguna que otra vez, el asunto objeto del fallo plenario, versa sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de normas; y alguna cámara tiene por práctica no someter a fallo plenario cuestiones de constitucionalidad de ley; con el fin de no coartar la libertad de decisión de jueces y cámaras en este tipo de asuntos.

De todos modos, el fallo plenario tampoco produce la derogación de la norma declarada inconstitucional, y toda persona que se considere afectada en sus derechos por la norma inconstitucional debe llevar en tiempo y forma su caso particular a los tribunales judiciales competentes.

e). - C o l o m b i a

El control de constitucionalidad en Colombia es asistemático, pues comprende caracteres de control difuso, a pesar de declarar que es el concentrado; hay, pues, controles directos, indirectos, autocontroles, políticos, jurisdiccionales, ejecutivos, a nivel departamental y nacional, ya previos, ora posteriores.

La acción de inconstitucionalidad es pública por su titularidad y finalidades. La pueden ejercer todos los ciudadanos. Se puede afirmar que es un derecho político, y persigue la defensa de las instituciones, interés de carácter público, general, político. De ahí también que sea obligatoria la intervención del procurador general de la Nación, en los procesos de constitucionalidad, ya que representa los intereses de la sociedad.

La sentencia tiene efectos generales, como corresponde a una acción pública, esto es, erga omnes, por oposición a los fallos comunes con efectos sólo inter partes.¹⁸

f) E S P A Ñ A

El Tribunal Constitucional es el órgano al que el Estado democrático contemporáneo confía la misión de garantizar la supremacía normativa de la Constitución. Su función principal se refiere a los procesos de constitucionalidad, consistentes en la defensa objetiva de la Constitución, al privar de todo efecto a las leyes contrarias a la misma.

El sistema español es una de los más completos en lo que se refiere a los procedimientos de control, pues

18 La Constitución y su Defensa. pág. 359.

Cuenta con dos vías procesales: la directa del recurso y la indirecta de la cuestión de inconstitucionalidad.

El artículo 163 de la Constitución Española, establece la cuestión de inconstitucionalidad como procedimiento de control, al señalar: “Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

El anterior texto, establece como condiciones, el carácter de vía prejudicial que se produce en el curso de un proceso; el rango legal de la norma puesta en cuestión; su aplicabilidad al caso; la relevancia o trascendencia de dicha norma, de cuya validez depende el fallo, y la presunción de que tal norma es inconstitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, regula el procedimiento de la cuestión de constitucionalidad, en un sistema integrado por los dos procedimientos; recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad, promovida por Jueces o Tribunales.

El recurso tiene como naturaleza, un enjuiciamiento abstracto, y la cuestión de inconstitucionalidad, determina un enjuiciamiento concreto, aún cuando ambos se concentran en un órgano independiente de los demás órganos constitucionales y de los tres poderes del Estado.

La cuestión de inconstitucionalidad, no tiene límite temporal para su planteamiento, y para formular el recurso, se cuenta con tres meses, a partir de la publicación de la Ley. La cuestión de inconstitucionalidad deja a la iniciativa del Juez ordinario, la posibilidad de remitir al Tribunal Constitucional, la decisión sobre la posible inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), determina las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad común a los dos procedimientos de control constitucional.

El procedimiento en vía de acción de inconstitucionalidad, se desarrolla en dos etapas: la primera es el proceso, en el curso del cual, se suscita la cuestión de inconstitucionalidad, sea de oficio o a petición de parte; esta fase concluye cuando el Juez o Tribunal a quo, plantea la cuestión ante el Tribunal Constitucional.

La segunda fase, se inicia con el examen a juicio de administración de la cuestión por el Alto Tribunal.

La LOCT, establece las condiciones para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, siendo las siguientes:

- a). - Que la norma tenga rango de Ley.
- b). - Que sea aplicable al caso; y,
- c).- Que sea una norma de cuya validez dependa el fallo.

Estas condiciones, constituyen garantías procesales, que se completan con requisitos procedimentales, como son: oír a las partes para que presenten los alegatos que deseen, bien sobre la pertinencia de la cuestión, la fijación del momento procesal de plantear ésta (una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia); y la condición de concretar la ley o norma con fuerza de ley.

Reunidos estos requisitos, el órgano judicial, eleva al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad, con testimonio de los autos principales y de las alegaciones.

El auto de remisión al Tribunal, no admite recurso alguno y con él termina la primera fase del procedimiento; de esta manera, inicia el juicio o examen de admisibilidad de la cuestión ante el Alto Tribunal.

Puede ser rechazada la cuestión en un auto, cuando no se cumplen las condiciones procesales, o bien, que fuera notoriamente infundadas la cuestión.

Cabe mencionar que la posibilidad de decretar la inadmisibilidad de la cuestión, no excluye la facultad del Tribunal, para hacer mediante sentencia, un pronunciamiento de la misma naturaleza.

La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad, no suspende la vigencia ni la aplicación de la ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley. El Tribunal de traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado, al fiscal general del Estado y al gobierno, o bien, a los órganos legislativo y ejecutivo de las comunidades autónomas, cuando la cuestión afecte a leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley, dictados por éstas, pudiendo alegar lo conveniente.

Cumplido este trámite, dictará sentencia. En este momento, la normativa es común para las vías procesales de inconstitucionalidad, así como su razón de ser, de asegurar la primacía de la Constitución, idénticos los efectos de la cuestión y que podrá fundarse en preceptos que no han sido invocados, declarará igualmente, la nulidad de los preceptos impugnados, así como en su caso, la de aquellos otros de la misma ley o acto con fuerza de ley. Tiene el valor de cosa juzgada y produce efectos erga omnes, desde su publicación en el órgano oficial del Estado. No permite revisar procesos fenecidos en sentencia con valor de cosa juzgada, en los que se haya aplicado leyes o actos con fuerza de ley, salvo casos de procesos penales o contencioso administrativos, referentes a un proceso sancionador, en los que nulidad de la norma, implique reducción de la pena o la sanción, o bien exención o limitación de responsabilidad. Las sentencias en comento, son notificadas por el Tribunal al Órgano judicial proponente, que lo notificará a las partes.

De la lectura de un buen número de sentencias de Tribunal, se desprende una doctrina jurisprudencial, que muestra puntos de coincidencia con la otros Tribunales europeos; el principio de igualdad.

La cuestión de inconstitucionalidad, se ha convertido en una nueva vía de amparo y la LOTC, en materia de resolución de los recursos de amparo, establece que en los supuestos en que se estime el recurso de amparo porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala (del Tribunal), elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha ley, en nueva sentencia con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes de la LOTC. En este caso, la cuestión se sustenta se sustancia por el mismo procedimiento que las cuestiones de inconstitucionalidad. 19

Como se puede observar cada país, en relación a los medios de defensa de la Constitución, tiene sus propias características que desde luego defieren del sistema jurídico mexicano.

- 19 María de Lojendio e Iure Ignacio. Derecho Constitucional. Tomo I. Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio. Antecedentes y Normas de la Cuestión de Inconstitucionalidad en el Ordenamiento Español, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988. Pág.441 a 458.

CAPITULO III

LAS NORMAS GENERALES

A). Concepto

Para estar en posibilidad de emitir un análisis sobre la inconstitucionalidad de las normas de carácter general y comprenden el alcance que tiene la sentencia en el amparo contra dichas normas (conocido en la doctrina como amparo contra leyes), es necesario que en forma previa se determine que debemos entender por normas generales, sus características, clases y algunas de las particularidades de una especie del género de normas generales como lo es la ley.

Preferimos la denominación de normas generales, puesto que tiene un carácter omnicompresivo y por lo mismo es un género que tiene muchas especies (Constitución, leyes, tratados, reglamentos, etcétera), además que existe una tendencia de los legisladores en utilizar dicho término (en las iniciativas o en los debates, los integrantes del Poder Legislativo emplean el término citado), que por demás encuentra apoyo en la doctrina. 20

La norma jurídica (sea general o particular) ocupa el lugar central de la discusión en la teoría jurídica; no sólo establece las conductas debidas (obligaciones) y los derechos (facultades) correlativos, sino que además es orientadora y ordenadora de la vida social. Con base en estos argumentos, después de desarrollarlos, tratemos de obtener el concepto que nos ocupa.

Las normas jurídicas se distinguen de otro tipo de normas (morales, del trato social) porque las primeras son bilaterales, exteriores, heterónomas y coercitivas. 21

20 Eduardo García Máynez. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1977. pág. 85

Se anotó también, que las normas jurídicas son orientadoras y ordenadoras de la vida social, esto es así, en la medida que indican los proyectos, cambios o adecuaciones que generan y padecen en relación a una sociedad dinámica determinada, lo que permite decir a Luis Recaséns Siches que: “Toda norma jurídico-positiva constituye un producto humano, algo que los hombres elaboran invitados por una necesidad social surgida en cierta figura y en cierta situación, por un problema de convivencia o por un problema de cooperación que requiere ser solventado. Por consiguiente, toda norma jurídica es la respuesta práctica a un problema práctico, sentido como de vigente solución.” 22

La existencia de la norma ha de ser referida a hechos sociales, a necesidades sociales. Por ello, Alf Ross la definió como “un directivo que se encuentra en una relación de correspondencia con los hechos sociales.” De tal forma que la norma es un patrón de comportamiento presunto, sancionado y con validez general.

21 Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, pág. 15 y 88; y Luis Recaaéna Siches, Introducción al Estudio del Derecho, pp.83 y 88.

22 Recaaéna Siches, Introducción al Estudio del Derecho, pag.121.

Partiendo de clasificaciones ya preestablecidas, 23 principalmente desde el ámbito personal de validez y de la jerarquía, entendida como mayor o menor grado de generalidad, es que preferimos la denominación de normas generales que responde a una existencia de sistematización por lo que toca a la presente tesis.²⁴

Así, una norma general es un patrón de comportamiento prescrito y sancionado que reúne las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia.

Por otro lado, atendiendo al criterio que la clasifica en atención a su jerarquía, entendida aquí como mayor o menor grado de generalidad, decimos que la norma general es un género que comprende a diversas especies, tal como la Constitución, las leyes, los tratados, los reglamentos, disposiciones de observancia general, etcétera, que detentan, a su vez, las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, con una relación bien sea de coordinación (cuando son del mismo rango) o de subordinación (cuando son de diverso rango).

23 García Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, págs. 78 y 88; Recaséns Siches, Introducción al Estudio del Derecho, págs. 165 y 88.
24 Alf Ross. La Lógica de las Normas, pág. 82.

En contraposición a las normas generales, existen las normas individualizadas que pueden ser públicas o privadas.

Las normas individualizadas públicas o privadas, a diferencia de las normas generales, obligan o facultan a uno o varios miembros, individualmente determinados, de la clase designada por la norma genérica que les sirve de base, por lo que reúnen las condiciones de concreción y temporalidad.

Así las normas individualizadas públicas derivan de la actividad de los órganos públicos, por ejemplo, los decretos que expiden en uso de sus facultades el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, las concesiones o licencias que concede éste último o las resoluciones judiciales que en función de su jurisdicción, emite el Poder Judicial. Las

normas individualizadas privadas derivan de la voluntad de los particulares, en cuanto aplican ciertas normas jurídicas en los actos que les está permitido celebrar, tales como los contratos o los testamentos.

A continuación, se establecerá en que consisten las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia de las normas generales, no sin antes precisar que dentro del subtema de este capítulo, se incluye dentro de las clases de normas generales a los decretos y esto en virtud de que sí bien, como ya se indicó, son normas individualizadas públicas, se necesario hacer referencia a ellos dentro de las clases de normas generales por necesidad de método ya de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en sus artículos 71, 72 y 92, los menciona. Por último, también cabe señalar que en este mismo capítulo, en la parte respectiva, se abundará sobre el criterio que clasifica a las normas generales atendiendo al mayor o menor grado de generalidad, que determinan los principios de supremacía constitucional y jerarquía de normas.

El maestro afirma que “ el concepto de norma es una noción genérica con relación a la norma jurídica y, la norma por su parte, es una especie de la norma jurídica de regla; regla es la fórmula que prescribe lo que es preciso hacer para alcanzar un fin determinado”.²⁵

25 Preciado Hernández Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, México, 1969, Quinta Edición, págs. 69-72.

De lo expuesto se desprende que regla es una concepto genérico del cual la norma constituye una especie; es decir, toda norma es una regla, pero no toda regla es una norma. En sentido jurídico la norma es una regla obligatoria o la regla que prescribe un deber.

B). - CARACTERISTICAS DE LAS NORMAS GENERALES.

a).- Generalidad, Abstracción e Impersonalidad.

La generalidad de la norma debe estimarse en cuanto crea, modifica o extingue una situación jurídica en género, la abstracción e impersonalidad consiste en que no desaparece después de aplicarse a un caso previsto y determinado, sino que subsiste a tal aplicación y que no está dirigida a un individuo en lo particular, sino a tantos como a los que esté encaminada y se aplique a todos los que previene en tanto no sea abrogada.

b).- Permanencia.

La permanencia de la norma implica que los derechos que otorga o las obligaciones que impone, no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento.

c).- Carácter Imperativo.

Dado su carácter de norma de derecho, es imperativa; lo que implica la obligación de observar y someterse a sus disposiciones, si la norma no se cumple voluntariamente, es necesario que el Poder público intervenga e imponga su cumplimiento forzoso a través de los medios que la misma ley consigne para exigir su cumplimiento, así ante tal supuesto la norma tiene una sanción que será variable de acuerdo a la materia, al bien jurídico que esté tutelado y a los sujetos que deban observarla y cumplirla.

C). - CLASES DE NORMAS DE CARÁCTER GENERAL.

a). - Constitución

Para explicar lo que es una Constitución, recurriremos a la ayuda de especialistas en la materia.

Fernando Lassalle explica lo que es una Constitución atendiendo a la relación existente entre derecho y poder, para establecer que la Constitución no es otra cosa que el arreglo de los factores reales de poder (fuerzas o entidades sociales que determinan el ser del Estado convirtiendo su fuerza material en imperativo normativo) determinantes de la estructura de un Estado y su expresión jurídica. 26

Carl Schmitt proporciona cuatro conceptos de Constitución: Absoluto, Relativo, Positivo e ideal.

El concepto absoluto identifica a la Constitución con el Estado, como una unidad política concreta de un pueblo, significa “La situación total de la unidad y ordenación políticas”, esto es, el ser y el deber ser del Estado.27

En cuanto al concepto relativo, podemos decir que corresponde a lo que en términos clásicos es una Constitución escrita (en cuanto a su forma) y rígida (por lo que hace a su mecanismo de reforma).

El concepto positivo implica la distribución entre Constitución y leyes constitucionales y supone, por necesidad, un Poder Constituyente que la cree; así, la Constitución en sentido positivo contiene exclusivamente las decisiones políticas fundamentales (en nuestro caso serían la forma de gobierno y de Estado, los derechos individuales y la división de poderes) que determinan la forma esencial de ser de un Estado su forma particular; por otra parte, las leyes constitucionales sólo existen con base en ella.28

26 Fernando Lassalle. ¿ Qué es una Constitución. ?.

Editora Nacional, págs. 49 y 88.

27 Carl Schmitt. Teoría de la Constitución, Editorial Edinal, 1961, pág.3.

Por último, el concepto ideal designa a la Constitución que cumple con los postulados políticos de un cierto partido o corriente doctrina, como una aspiración común que pretende realizarse en el ideal de unidad política propuesta.²⁹

Hans Kelsen distingue dos conceptos fundamentales de Constitución, uno, de carácter lógico-jurídico y otro de carácter jurídico – positivo, de donde se derivarán otros dos conceptos, el material y el formal.³⁰ El concepto de carácter lógico- jurídico consiste en la rama hipotética que constituye al orden creador del derecho, es el supuesto en el cual se fundamenta el primer acto legislativo.

28 Schmitt Carl. Teoría de la Constitución, Editorial Edinal, 1961, págs. 10 y 88.

29 Schmit Carl. Teoría de la Constitución, Editorial Edina, 1961, págs. 100 y 88

30 Kelsen Hans. Teoría del Estado, Editorial Edinal, 1965.

El segundo concepto, el de carácter jurídico-positivo, corresponde al grado inmediato inferior de la pirámide jurídica, cuya función consiste en establecer las normas que regulan la legislación. De aquí, se derivan dos nuevos conceptos el material y el formal. La Constitución en sentido material es la que está integrada con el conjunto de normas cuya función esencial es la de designar los órganos encargados de la elaboración de normas generales y determinar el procedimiento para tal fin. La Constitución en sentido formal comprende un mayor número de normas y supone la diferencia entre la legislación constitucional y legislación ordinaria.

Para Hermann Heller el concepto de Constitución coincide con la organización del Estado, normalidad, (vida o ser del Estado) con la normatividad (forma o deber ser del Estado), por ello define a la Constitución política como “Un ser al que dan forma las normas”.³¹

31 Herman Heller. Teoría del Estado.Fondo de Cultura Económica, México, 1963,pág.269.

Don Felipe Tena Ramírez dice que “Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es el contenido mínimo y esencial de toda Constitución.”³²

b). - La Ley.

La ley, con independencia del órgano que la emite (criterio formal) o de la naturaleza del acto en el cual se concreta y exterioriza (criterio material), es toda disposición jurídica de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal, que trata sobre materias de interés común, cualquiera que sea la denominación que se le da. Para precisar su carácter específico, esto es, de acuerdo a la materia que comprenda, de los sujetos a quienes esté dirigida o de los bienes jurídicos que tutele.

Al no ser la Constitución un documento acabado o completo, requiere desarrollarse, extenderse, adecuarse, estando sujeta además a cambios e innovaciones, de acuerdo a la compleja dinámica política y social de una nación, de aquí que la misma Carta Fundamental establezca el mecanismo para su propia reforma o adición en el artículo 135.

32 Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág.22.

Por otra parte, lo que está consignado en el texto constitucional, sean facultades, atribuciones, limitaciones, garantías individuales, etcétera, bien sea que estén encaminadas para los gobernantes o para los gobernados, necesita materializarse y para ello la función legislativa vendrá a desarrollar los preceptos constitucionales a través de los actos reglamentarios, que pueden asumir el carácter de leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias. Al respecto, nuestra Carta Magna no establece ninguna clasificación rigurosa de dichos tipos de leyes y las denominaciones apuntadas no se emplean con exactitud por los legisladores. En general la doctrina ha aceptado la clasificación antes anotada.³³ Por su parte Gabino Fraga elabora una clasificación atendiendo al Poder que en ellas interviene y del Procedimiento para su formación y modificación, agrupándolas así en leyes constitucionales y leyes ordinarias, comunes o secundarias.³⁴

Las leyes orgánicas y reglamentarias tienen por objeto construir el ambiente propicio para que puedan tener aplicación los preceptos constitucionales, en tanto que las leyes ordinarias son resultado simplemente de la actividad del Poder Legislativo.

³³ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, págs. 301 y 302

³⁴ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Págs. 39 y 40.

Sin embargo, a decir de Tena, entre ley orgánica y ley reglamentaria existe una diferencia evidente. La primera regula la estructura o los funcionamientos de los órganos del Estado (por ejemplo, de los artículos 94 a 101, 140 y 106, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del artículo 92, la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal); la segunda, desarrolla en detalle algún mandamiento contenido en un artículo de la Carta Federal (verbigracia, La ley de Amparo, La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del artículo 28, párrafos cuarto y quinto, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y la Ley Federal de Telecomunicaciones).

En cuanto a las leyes ordinarias, éstas son simplemente el resultado de una actividad por la Constitución, en ejercicio de sus facultades, dispuestas expresamente en el artículo 73, o en uso de las facultades implícitas que establece la última fracción del citado precepto (Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley del Seguro Social, etc.)³⁵

Las leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias, en su totalidad o en algunos de sus preceptos, no pueden ir más allá de lo que dispone la Constitución, ni mucho contrariarla, en tal caso serían leyes o preceptos inconstitucionales.

c).- Tratados.

El artículo 1º-, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define el concepto de tratado establecido que es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.³⁶

35 Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág.301.

36 Para conocer el texto completo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, véase a Jorge Palacios Treviño, Tratados; Legislación y Práctica en México, pág. 149 y 88

César Sepúlveda define a los tratados de la siguiente manera: “Los tratados son acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos”.³⁷

Loretta Ortiz Ahlf, los define como “Acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional, regidos por el Derecho Internacional Público”.³⁸

Sobre el mismo concepto, Jorge Palacios Treviño propone: “Los tratados - del francés *traiter*, negociar pueden definirse como ‘los acuerdo entre dos o más sujetos de derecho internacional’. Algunos internacionalistas añaden a la definición otro elemento para decir que por esos acuerdos se crean obligaciones conforme al derecho internacional.

En la definición se ha preferido hablar de sujetos de derecho internacional y no de Estados, que tradicionalmente han sido los únicos protagonistas del derecho

37 Sepúlveda Cesar. Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1986, pág.35

38 Loretta Ortiz Alfth, Derecho Internacional Público, pág.14.

Internacional, porque éste, actualmente, le reconoce capacidad de celebrar tratados, además de los Estados a las organizaciones internacionales intergubernamentales y a determinados grupos, tales como las facciones rebeldes, los beligerantes o las partes en algunos acuerdos de armisticio.³⁹

En nuestro derecho interno. La Ley sobre la Celebración de Tratados, de enero de 1992, en su artículo Segundo, Párrafo Primero, define a los Tratados internacionales como “El Convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos, establece los mecanismos y formalidades que se deben de observar en el procedimiento de creación de dichas normas de carácter general”.

39 Placios Treviño, Tratados: Legislación y Práctica en México, pág.11.

Cabe aclarar que aparte del nombre de “tratados” se utilizan muchos otros para designar a esta clase de normas de carácter general, por así disponerlo expresamente el artículo 1º-, inciso a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, antes citados. La multiplicidad de nombres o denominaciones se debe a que dichos instrumentos jurídicos presentan entre sí, características muy diversas según la materia y objeto a que se refieren y entonces la denominación que se utilice atiende a las partes que intervienen en la celebración, la formalidad o solemnidad con que se concluyen, el momento político, económico, social o histórico, etcétera. Así, algunos ejemplos de los diferentes nombres que asumen los tratados son los siguientes: convención, convenio, acuerdo, compromiso, memorándum de entendimiento, pacto, arreglo, protocolo, código, estatuto, carta, acta, declaración, notas reversales, armisticio, concordato, por citar las denominaciones más usuales.⁴⁰

40 Véase Treviño, Tratados: Legislación y Práctica en México, págs. 16 y 19. Para revisar las etapas del procedimiento de celebración de un tratado, consúltase a Ortiz Alhf, Derecho Internacional Público, págs.16 y 88.

Al margen de su denominación, la doctrina sobre Derecho Internacional Público y Privado ha aceptado la clasificación de los tratados en bilaterales y multilaterales, atendiendo principalmente al número de partes o sujetos contratantes. Los bilaterales serán aquéllos en donde participan dos sujetos de derecho internacional; por su parte, los multilaterales son aquellos en donde intervienen más de dos sujetos de Derecho Internacional. (Los sujetos de Derecho Internacional son los Estados Soberanos; Estados con personalidad jurídica internacional parcial; Estados con capacidad de obrar limitada; La Santa Sede; grupos beligerantes; grupos insurrectos; etcétera).⁴¹

En nuestro país, la legislación que se debe observar, que es aplicable y se refiere a los tratados es la Constitución Política. La Ley sobre celebración de los Tratados, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

40 Ortiz Alhf. Derecho Internacional Privado, pág. 41 y 88

La Constitución señala el órgano que debe representar al Estado en la celebración de los Tratados, los requisitos que deben cumplir para su perfeccionamiento y la eficacia que tiene en el país (Artículo 89, fracción X; 76, fracción I, y 133). La Ley sobre la celebración de Tratados tiene por objeto regular la práctica de celebrar tratados. (Dicha ley fue publicada el 2 de Enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación). La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las facultades que en materia de Tratados tienen algunas Secretarías de Estado y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, señala la oficina que debe ocuparse del trámite de los tratados (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1985 y de acuerdo al artículo 9 de dicho reglamento se otorga a la Consultora Jurídica atribuciones en materia de tratados).

Por otra parte, cabe mencionar que conforme al artículo 133 constitucional los tratados internacionales tienen el mismo rango que las leyes federales, y no son válidos los que no están de acuerdo con la Constitución y por ende, pueden ser objetos del juicio de amparo. Así contra los actos de aplicación de un tratado internacional es procedente el amparo indirecto ante el Juez de Distrito, así como de su

inconstitucionalidad mediante un acto de aplicación, conociendo de la revisión la Suprema Corte, o bien en amparo directo en el caso en que el Tribunal Colegiado decida sobre la constitucionalidad del tratado, en cuyo caso también la Suprema Corte, en pleno, conocerá de la Revisión conforme al artículo 83, fracción V de la Ley de Amparo.

d.- Decretos.

La distinción entre ley y decreto atiende a su objeto, la primera se refiere a un objeto general y el segundo comprende a uno particular.

Tal afirmación tiene sustento en las definiciones que al respecto estuvieron contenidas en el artículo 36 de la Constitución Centralista de 1836, conocida como las Siete Leyes Constitucionales, cuyo texto es: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."⁴²

El artículo 70, primer párrafo, de la Carta Federal vigente, no establece expresamente qué se debe entender por ley y decreto, sin embargo opone un término al otro, por ello, la necesidad de remitirse al texto de una disposición como la que se citó.

Ahora bien, que diferencias substanciales podemos establecer entre ley y decreto, partiendo del supuesto que ambos tienen carácter normativo. Las diferencias substanciales serían:

PRIMERA. Las leyes emanan del Congreso General y en casos excepcionales, del Poder Ejecutivo Federal (éste caso está en el artículo 49, segundo párrafo, de la Constitución Federal).

Los decretos pueden emanar tanto del Legislativo como del Ejecutivo, en este último caso, con el refrendo del Secretario del ramo del asunto que corresponda. (Artículos 70 y 89, frac..I, y 92 de la Constitución Federal).

42 Montiel y Duarte Isidro. Tratado de las leyes y su aplicación, UNAM.. México, segunda edición, 1978, pág.11

SEGUNDA. La ley, con independencia del órgano que la emite o de la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza, es una disposición jurídica de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés

común (por ejemplo, La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, etcétera).

Decreto es toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo, de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones o personas (Ejemplo de un decreto formalmente legislativo y materialmente administrativo, es el decreto que recae a la solicitud de los ciudadanos, en términos del artículo 37, fracciones II, III, y IV, inciso b, de la Constitución Federal, donde piden al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, permiso o licencia para prestar voluntariamente servicios a un gobierno extranjero; para aceptar y usar condecoraciones extranjeras; admitir del gobierno de otro país títulos o funciones. Como ejemplos de decretos que expide el Poder Ejecutivo, tenemos los de exportación previstos en el artículo 27, fracción III de la Constitución Federal, los que desincorporan un bien del dominio público de la Federación, etcétera).

Aunque también suelen tener los decretos administrativos efectos generales y abstractos, por ejemplo, cuando ellos se crean órganos descentralizados, con personalidad jurídica, con apoyo entre otros, en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que dice: “Son organismo descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonial propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.” Así como también los decretos de control de cambios.⁴³ Los decretos que establecen estímulos fiscales, decretos para el fomento y regulación de la Industria Farmacéutica, etcétera.

Por último, es importante dejar asentado que el Poder Judicial de la Federación ha establecido que como los decretos son actos materialmente legislativos, para su impugnación deben aplicarse las reglas del amparo contra leyes.

43 Véase. Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1982.

A continuación se transcribe la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión 167/86, promovido por Upihón, S.A. de C.V. en sesión de 14 de Octubre de 1986.

“ACUERDOS Y DECRETOS DE CARÁCTER GENERAL, PARA SU IMPUGNACIÓN SON APLICABLES LAS REGLAS DEL AMPARO CONTRA LEYES (NORMAS AUTOAPLICATIVAS). De conformidad con los artículos 22, fracción I y 73, fracción VI, de la Ley de Amparo y con las tesis jurisprudenciales publicadas bajo los números 64 y 65 del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, primera parte, páginas 136 y 137, con los rubros de: “LEY AUTOAPLICATIVA” y “LEY

AUTOPLICATIVA. QUIENES PUEDEN IMPUGNARLA DENTRO DEL TERMINO DE LOS 30 DIAS SIGUIENTES A SU ENTRADA EN VIGOR”, a fin de que una ley sea calificada como autoaplicativa y pueda impugnarse desde el momento mismo del inicio de su vigencia, es menester que se satisfagan los siguientes requisitos: a) Que desde su entrada en vigor, las disposiciones obliguen al particular, cuya situación jurídica prevén a hacer o dejar de hacer; b) Que no sea necesario un acto de autoridad para que se genere tal obligatoriedad; c) Que la quejosa quede comprendida dentro de la hipótesis de su aplicación, desde el momento mismo de su entrada en vigor. Estas reglas de procedencia del juicio de contra leyes, son igualmente aplicables no sólo a los reglamentos, como repetidamente lo han estimado los tribunales, sino también a los decretos y acuerdos que contengan normas jurídicas de observación general y abstracta e impersonal, toda vez que aquéllos precisamente por su naturaleza normativa, pueden causar un agravio a los particulares, obligándolos a un hacer o a un no hacer necesidad de un acto ulterior de autoridad, desde el momento mismo de su entrada en vigor.

e.- Reglamentos: Autónomos y Heterónomos.

Hacemos nuestra la autorizada definición de Don Gabino Fraga para decir que el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.⁴⁴

44 Fraga Gabino. Derecho Administrativo, pág.104

El reglamento tiene, al igual que la ley, las características de abstracción, generalidad e impersonalidad de las que ya se hizo referencia; tiene el carácter de ley desde el punto de vista material, pero no así desde el criterio formal. Sobre el punto de vista o criterio formal y material de la Función Legislativa se abundará más adelante en el desarrollo de este capítulo.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal está prevista en la fracción I, del artículo 89 de la Carta Magna, sin embargo dicha facultad no es absoluta, se refiere sólo a las leyes creadas por el Congreso de la Unión y se sujeta, además, a dos principios ampliamente reconocidos por la doctrina y observados en la práctica, que subordina los reglamentos a la ley; tales principios son los de preferencia o primacía de la ley, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no puede ser modificadas, por un reglamento, el otro principio, llamado de reserva de la ley radica en que hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. Empero, existe una excepción a éste último principio como lo son los reglamentos autónomos, que son los que no derivan o reglamentan a una ley, sino que derivan directamente de otra de carácter superior: La Constitución.

De tal excepción, que de lugar a los reglamentos autónomos, existen dos casos. El primero, se encuentra en el primer párrafo del artículo 21 de la Carta Federal que, en su parte relativa, dispone: "...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multas o arrestos hasta por treinta y seis horas."

El segundo caso, se encuentra en el quinto párrafo del artículo 27 de la misma Constitución que en lo conducente prevé: "... Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exigía el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional."

De lo anterior, se tiene que la Ley Suprema, expresamente refiere la existencia de reglamentos autónomos, como lo son los gubernativos y de policía y los que regulan la extracción y utilización de aguas del subsuelo, al mencionarlos así directamente, sin hacer alusión alguna a una ley de la que deriven. En suma, los reglamentos autónomos cumplen el cometido de todo reglamento, nada mas que tratándose de tales reglamentos el ordenamiento superior que reglamentan no es una ley, sino el artículo de la Constitución que así lo dispone en forma expresa.

Fuera de las dos excepciones ya indicadas, que consignan en sus estudios respectivamente Fraga y Tena 45 los demás reglamentos son heterónomos, esto es, son aquello que están subordinados a la ley que detallan y precisan sin que puedan ampliarla, modificarla o restringirla.

Así, de acuerdo con Tena, atendiendo a la subordinación, el reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que éste ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta.⁴⁶

45 Fraga Gabino, Derecho Administrativo, pág. 112, Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, pag.467.

46 Tena Ramírez, Derecho Administrativo, pág. 468.

No existe en principio, ningún inconveniente para que la propia ley desarrolle y detalle sus preceptos en forma tal que pueda aplicarse sin dificultad y haga en consecuencia innecesaria el reglamento, pero de hecho, hay muchas veces una imposibilidad material de Parte del Poder Legislativo, para que la ley llegue a ese grado de desarrollo y detalle, puesto que por la naturaleza misma de sus funciones no está en contacto

íntimo en el medio social en que va a actuar la ley que expida y no puede regular con toda precisión la ejecución de la propia ley, adaptándola a las condiciones particulares que, por lo demás, son continuamente cambiantes, y obligarían al Poder Legislativo a modificarlas también continuamente en los detalles de ejecución. Cabe mencionar que quien tiene la facultad de publicar los decretos del Congreso de la Unión, alguna de las cámaras o del Presidente de la República lo es el Secretario de gobernación, conforme al artículo 27 Fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y tratándose de los decretos promulgatorios, éstos deberán ser refrendados por el Secretario de Gobernación (artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Por último, los Reglamentos son actos materialmente, legislativos y, por ende, pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo, o siguiendo la técnica del “amparo contra Leyes” tal como se desprende de la lectura del artículo 73 fracción VI de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Art.73.- El juicio de amparo es importante: ...

- VI. Contra las leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

Así como de las tesis que se transcriben:

REGLAMENTOS, TERMINOS PARA INTERPONER AMPARO EN SU CONTRA, COMPUTO DE LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LAS LEYES.

Tratándose del amparo contra leyes, éstas pueden impugnarse cuando son autoaplicativas, es decir, en los casos en que por su sola expedición causan perjuicio a los quejosos, debiendo promoverse la demanda dentro del término de treinta días contados a partir de la fecha en que inicie su vigencia la ley impugnada (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo); o cuando se actualice el perjuicio con el primer acto de aplicación, en cuyo supuesto la demanda debe promoverse dentro del término establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo. Esos principios son aplicables, no solamente a las leyes, sino también a los reglamentos, en virtud de que, aunque éstos formalmente son actos administrativos, en su aspecto constituyen verdaderos actos legislativos por cuanto que son de naturaleza impersonal, general y abstracta. (Tesis jurisprudencial 407, Tercera Parte, Segunda Sala.- apéndice 1917-1985, página 716.)

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, AMPARO NI ES NECESARIO AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS QUE ESTABLECEN CONTRA LOS ACTOS DE APLICACIÓN. Cuando se combate por su inconstitucionalidad un reglamento administrativo expedido por el Presidente de la República con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, el que constituye, dados sus caracteres de generalidad y abstracción, una ley desde el punto de vista material, y al mismo tiempo se impugnan los actos de aplicación del mismo, no es necesario agotar

previamente los recursos ordinarios procedentes, para acudir al juicio de amparo, porque las autoridades comunes carecen de competencia para resolver si una ley es o no contraria a la Constitución General de la República, lo que es cuestión de la incumbencia exclusiva de la justicia federal. (Tesis jurisprudencial 403, apéndice 1917-1985 tercera parte, página 708).

f.- Disposiciones o acuerdos de observancia general.

Dentro de esta clasificación de normas generales tenemos los acuerdos, acuerdos delegatorios de facultades y a las circulares.

Los acuerdos administrativos son una especie de actos administrativos que, al igual que los decretos, pueden crear efectos generales y abstractos; o concretos y determinados. En el primer caso se trata de actos regla, esto es de actos materialmente legislativos; y, en el segundo caso, de actos formal y materialmente administrativos.

En estricto sentido, los acuerdos administrativos, implican medidas administrativas y técnicas, según las cuales deben de interpretarse las leyes o reglamentos o bien criterios con base en los cuales deben de actuar los órganos subordinados de las autoridades que emiten dichos acuerdos, respecto de ciertas materias; son puramente internos y, por ende, no trascienden a la esfera jurídica de los particulares y no son susceptibles de impugnarse mediante el juicio de amparo, porque no tiene la naturaleza de ser actos de autoridad a que alude el artículo 103 Constitucional.

Sin embargo, la costumbre administrativa ha hecho que la denominación “acuerdo”, no siempre se emplee en sentido estricto, sino que también se emplea dicha denominación para emitir actos de autoridad.⁴⁷

Conforme al artículo 3º- del Código Civil Federal, “las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial”; pero no obstante que la publicación les otorga el carácter de obligatoria, algunas de las que no se publican, revisten el carácter de obligatorias, puesto que lo que determina la naturaleza abstracta e impersonal de un acuerdo administrativo”, es el hecho de que con el mismo, se crea una norma imperativa, que imponga restricciones o deberes a los particulares o que condicione el ejercicio de sus derechos, sea en forma inmediata o mediante un acto de

47 Góngora Pimentel Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, 1988, pág.101.

aplicación, como podría ser una resolución desfavorable en que se funde ese acuerdo. (Por ejemplo, el acuerdo que establece reglas de aplicación del decreto para el fomento y la regulación de la industria farmacéutica, de fecha 22 de febrero de 1984).

Así, si el acuerdo administrativo reviste la naturaleza de un acto reglamentario, el mismo es susceptible de impugnarse en amparo, bajo las reglas del “juicio de amparo contra leyes”, conforme a la tesis transcrita en el apartado de los decretos que tiene como rubro “ACUERDOS Y DECRETOS DE CARÁCTER GENERAL. PARA SU IMPUGNACIÓN SON APLICABLES LAS REGLAS DEL AMPARO CONTRA LEYES (NORMAS AUTOAPLICATIVAS).

Los acuerdos administrativos pueden ser emitidos por el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 89, fracción I, Constitucional, y deben ser refrendados por el Secretario de Estado y Jefes del Departamento Administrativo que corresponda, pues sin ese requisito no pueden ser obedecidos, según lo ordena el artículo 92 de la Carta Magna, y si son de naturaleza material legislativa deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. (Artículo 3º- del Código Civil Federal).

El gran desarrollo de la actividad administrativa en los últimos años, ha provocado una transformación de este estado de cosas, los acuerdos administrativos y en nuestro país (México) el presidencialismo desbordante ha atrofiado las funciones del Poder Legislativo, pues incluso el reglamento o normas técnicas como se les ha querido llamar, compete y supera a las leyes. De ser así –nos indica el Maestro González Oropeza 48 –las circulares, acuerdos y demás instrumentos normativos de la administración pública serán la única norma positiva, y las leyes tendrán que desaparecer.

Debido a esa evolución meteórica de los acuerdos administrativos, éstos pueden ser delegatorios de facultades.

Los Secretarios de Estado, en su carácter de titulares del ramo y superiores jerárquicos, gozan de un

48 González Oropeza Manuel. El Poder Legislativo en la actualidad, Las Comisiones del Congreso de la Unión en México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., Serie 6: Estudios doctrinales, Número 162, pág.81

Poder de mando natural sobre sus inferiores, y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no debe trascender a los gobernados, en virtud de que estos funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo.⁴⁹ Se está en este caso cuando a través de un acto formalmente legislativo o reglamentario, el

Congreso de la Unión o el Presidente de la República, habilitan a un órgano de la administración para regular una materia concreta y específica; sea que esta haya sido objeto de regulación anterior o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos contenidos en la propia norma habilitante.

Los acuerdos delegatorios de facultades tienen su fundamento en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que facultan a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a delegar facultades a funcionarios de menor jerarquía.

49 Góngora Pimentel. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, pág.104.

De tal manera que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requieren varios requisitos: Existencia de los órganos, el delegante y el delegado; la titularidad del delegante de dos facultades, la transferida y la de delegar; y la aptitud del delegado para recibir una competencia por vía delegatoria.

En cuanto a esta facultad se pueden adoptar dos sistemas, el de renuncia absoluta de competencia por parte del delegante y el de facultad concurrente, caso en el que es necesario señalarlo expresamente en el texto legal, como es el caso del artículo 118 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que dice: “ Las facultades que este Reglamento asigna a una unidad administrativa de la Secretaría, se conservan por aquélla en el caso de que el secretario delegue tales facultades”.

Por último y en este género, tenemos a las circulares, que son comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales, en materia fiscal, si pueden generar derecho a favor de los administrados siempre y cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 35 del Código Fiscal de la Federación.⁵⁰

Respecto a las circulares se aplican las mismas consideraciones respecto a las órdenes de carácter general, es decir, que para el estudio de su naturaleza jurídica de norma general, objeto del juicio de garantías, no debe atenderse a su denominación o a su publicación, en el Diario Oficial de la Federación, sino especialmente a las obligaciones y derechos que se desprenden de su contenido y que afectan la esfera jurídica de los gobernados.

Así lo han establecido los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, Segundo y Tercero, respectivamente, en las tesis que a continuación se transcriben:

CIRCULARES, SU PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, NO LES OTORGA EL CARÁCTER DE DISPOSICIONES LEGISLATIVAS. Conforme a lo establecido por el artículo 82 del Código Fiscal, las circulares, por su propia

50 Góngora Pimentel, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, pág.107.

naturaleza, no crean obligaciones ni derechos para los particulares, pues son documentos expedidos por los superiores jerárquicos, dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, sobre su funcionamiento con relación al público o para aclarar la aplicación de normas tributarias ya existentes.

Por tanto, la circunstancia de que sean publicadas en el Diario Oficial, de ninguna manera les otorga el carácter de disposiciones legislativas. (Tesis publicada en el Informe de Labores 1982, tercera parte, pág.50).

CCIRCULARES RECLAMADAS EN EL JUICIO DE GARANTIAS. PARA CALIFICAR EL INTERES DEL QUEJOSO NO DEBE ATENDERSE A SU DENOMINACIÓN. A fin de descubrir la naturaleza jurídica de un acto reclamado en el juicio de garantías, cuando éste consista al menos aparentemente e su conjunto de reglas de conducta, no debe atenderse exclusivamente a la denominación que haya empleado su emisor para designarla ni al nombre con el cual se le conozca comúnmente toda vez que en repetidas ocasiones, bajo la designación de acuerdo, “circular”, “instructivo”, “reglas de aplicación”, y similares, se engloban un sinnúmero de normas que por su variedad, origen, función y destinatarios, difieren en gran medida de la significación propia de la denominación que se emplea para identificarlas. Por otra parte, la publicación del acto reclamado en el Diario Oficial de la Federación o en su similar en las entidades federativas, tampoco es una prueba concluyente de que se trata de una disposición normativa de alcance general para toda la población, pues si bien es cierto que con arreglo al artículo 3º- del Código Civil para el Distrito Federal, tal publicación surte efectos de notificación tratándose de leyes reglamentos y disposiciones de observancia general, también es cierto que por disposición de otras leyes, la publicación en el periódico oficial sirve, en muchos casos, para hacer simplemente del conocimiento de un grupo social o de la comunidad entera, una situación que reviste de interés. Están en este supuesto, ciertas resoluciones de agrupaciones privadas (convocatorias de asambleas y balances), de instituciones públicas (estatutos de las cámaras de industria y comercio), de órganos de la administración (convocatorias o concursos para adjudicación de obras públicas, anuncios de subastas, avisos de suspensión de labores, solicitud de concesiones o de tierras por núcleos agrarios, etcétera). En estas condiciones, la procedencia del juicio de garantías en lo que se refiere concretamente al requisito de interés jurídico del promovente, no debe resolverse atendiendo únicamente a la denominación del acto reclamado (sea circular, acuerdo instructivo, reglas de aplicación), ni tampoco a su mera publicación en el periódico oficial, sino al contenido y a la eficacia normativa, administrativa, jerárquica, de cada una de las normas que compongan el acto impugnado.

(Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación Séptima Época, Volumen 205-216, Sexta Parte, pág. 108).

D).- PARTICULARIDADES DE LA LEY.

a).- La ley como fuente del derecho.

Para Don Trinidad García, el derecho, producto de un trabajo social, nace en la conciencia de los individuos y después se exterioriza objetivamente y se convierte en reglas formales precisadas por medios o procedimientos de elaboración que acusan el carácter obligatorio de aquellas. 51 Así, tales procedimientos por medio de los cuales se concreta la regla jurídica y se señala su fuerza obligatoria, son las fuentes formales del derecho.

51 Trinidad García, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, pág.21

Eduardo García Máynez establece que las fuentes formales son los procesos de creación de las normas jurídicas 52 o bien, son los supuestos de cuya realización se hace depender el nacimiento de normas jurídicas de índole general.⁵³

Existe consenso entre los jurisconsultos en reconocer como fuentes formales del derecho a la legislación, a la costumbre y la jurisprudencia, otros incluyen a los principios generales del derecho. Por lo que a nuestro estudio respecta, se analizará a la ley como fuente del derecho, por ser en nuestro sistema jurídico la más importante fuente, por no decir la única, del derecho positivo del derecho mexicano.

En los Estados donde rige el derecho escrito, como en el nuestro, la legislación es obra del órgano creado ad hoc para emitirla. Este órgano especial, para llevar acabo tal propósito lo hace a través de un procedimiento regulado formalmente, que culmina en la creación de preceptos legales.

52 García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, pág. 51

53 García Máynez, Filosofía del Derecho, pág.168

Veamos en que consiste dicho procedimiento, no sin antes establecer que la ley no es el origen sino el resultado de la actividad legislativa.

b). - El procedimiento legislativo, será la sucesión de actos procedimentales que se realizan a través de la función legislativa.

Son las tres funciones del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional. El concepto de función se refiere a la forma de actividad del Estado, así las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones de aquél. 54 Las funciones del Estado se exteriorizan a través de actos de distinta naturaleza, atendiendo al órgano público a que están encomendadas de acuerdo al principio de división de poderes que implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, a saber: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial; lo que deviene en que cada uno de ellos (criterio formal) tenga atribuida exclusivamente una función. Así, al Poder Ejecutivo le corresponde la función ejecutiva; al Poder Legislativo, la función legislativa; al Poder Judicial, la función jurisdiccional.

54 Véase, Gabino Fraga, Derecho Administrativo, pág.26 y 88

La función legislativa se realiza a través de los actos regla, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, abstractas y permanentes. Generales y abstractas, en atención a que no van dirigidos a un individuo determinado sino están redactados en términos generales para todas aquellas personas que actualicen los extremos o el contenido semántico de la norma. Permanentes, por que con su sola aplicación no se agota su existencia, hasta en tanto no sea derogados o abrogados.

La función ejecutiva se lleva a cabo a través de los actos condición, que son la aplicación del acto regla, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, concretas y temporales. Particulares y concretas, toda vez que se dirigen a determinadas personas en aplicación de la norma general. Temporales, en razón de que al ser particulares y concretos se agotan.

Por último, la función jurisdiccional se lleva a cabo a través de los actos jurisdiccionales, que también son aplicación del acto regla y crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, y al igual que los actos condición gozan de ser particulares, concretos y temporales.

Lo anterior corresponde al criterio o punto de vista formal de las funciones del Estado, donde lo preponderante es el órgano que las lleva a cabo y que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad. Pero existe otro punto de vista o criterio que se denomina material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas las funciones y atiende únicamente a su naturaleza intrínseca y que explicaremos en el apartado relativo a la división de poderes que se tocan en este Trabajo.

Ahora bien, la función legislativa desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. 55

Por su parte, la función legislativa desde el criterio o punto de vista material implica que en atención a ella,

55 Gabino Fraga, Derecho Administrativo, pág.26 y 88

se prescinde de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.⁵⁶

En nuestro orden constitucional, de acuerdo con el artículo 72 constitucional, desde el punto de vista formal, la creación de leyes es de competencia del Poder Legislativo, quien actúa tanto como representante de la voluntad popular (Cámara de Diputados), como de las entidades que integran el pacto federal (Cámara de Senadores).

En atención de lo hasta aquí expuesto el procedimiento legislativo seguido para elaborar la ley, comprende las siguientes etapas, a saber; iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación iniciación de la vigencia. ⁵⁷

Expliquemos brevemente, en qué consiste dichas etapas del proceso legislativo; en sus aspectos substanciales cuando el proyecto o iniciativa de ley o decreto se convierten tal.

56 Gabino Fraga, Derecho Administrativo, pág. 47

57 García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, págs. 53 y 88

1). - Iniciativa

Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.

Dicho acto, es una facultad que se deposita o compete, según el artículo 71 de la Constitución Federal, al:

- Presidente de la República;
- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y
- Las Legislaturas de los Estados.

Es importante destacar que el artículo 122, fracción IV, inciso f de la Ley Suprema, dispone que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tiene facultades para presentar ante el Congreso de la Unión, iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, por ello a pesar de que tal facultad no está reconocida por el artículo 71, existe y su no inclusión en este precepto y modificación correspondiente

en los demás preceptos relativos al procedimiento legislativo, es por deficiencia en técnica legislativa, debiéndose tener en cuenta tal situación, en lo conducente a las cinco etapas que estamos comentando y considerársele con los demás titulares de la facultad de iniciativa. Asimismo, en forma indirecta, los particulares, tienen facultad de iniciativa, misma que se ejerce por conducto del Presidente de la Cámara Legislativa respectiva, quien turna la petición de crear, modificar o abrogar o derogar leyes o decretos, a las comisiones especializadas en los temas a los que las peticiones se refieren, si tales comisiones así lo estiman pertinente, pueden hacer suya la petición y presentarla como iniciativa.

De acuerdo con el último párrafo del artículo 71 ya citado, las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión.

Las que presenten los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates (hay Reglamento de Debates para cada una de las Cámaras y dichos reglamentos son el conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley).

Por virtud del ejercicio de la facultad en comentario, su titular provoca la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen y las conmina a aportar una resolución en relación con la materia objeto de la iniciativa. De tal forma que sin iniciativa no hay procedimiento legislativo.

2. - Discusión.

Es el acto o actividad por medio del cual, las Cámaras deliberan (discuten o debaten) acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le denomina "Cámara de Origen", a la otra se le conoce con el nombre de "Cámara Revisora", tal denominación se da en tratándose de las iniciativas o proyectos de leyes o decretos que se presenten en alguna de las Cámaras (inciso i. Del artículo 72); excepción a lo anterior es la prevista en el primer párrafo del artículo 72, que establece: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debate sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones". Vergigracia, en el caso en que las iniciativas verse sobre empréstitos, contribuciones, impuestos y reclutamiento de tropas; supuesto en el cual deben discutirse primero en la Cámara de Diputados (artículo 72, inciso h).

3.- Aprobación.

La aprobación se da, cuando las Cámaras aceptan un proyecto o iniciativa de ley; dicha aprobación puede ser, total o parcial mediante la votación por mayoría o unanimidad de los integrantes del Congreso de la Unión.

4.- Sanción

La sanción consiste en la aceptación de una iniciativa o proyecto de ley. Aprobada previamente por las Cámaras, por parte del Ejecutivo. Sin embargo, éste puede negar su sanción a un proyecto ya aprobado por el Congreso.

5.- Promulgación y Publicación.

El procedimiento legislativo concluye en el momento en que la ley emanada o expedida por el Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo. La Ley, entonces existe; más para que sea obligatoria, es necesaria la intervención del Ejecutivo que la promulgará.

Promulgar significa llevar a la generalidad de los individuos el conocimiento de una ley; en este punto el acto de promulgar se confunde con el diverso de publicar.

En efecto, de acuerdo con Tena,⁵⁸ la promulgación es el acto por el cual el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; así, la ley se hace ejecutable y adquiere carácter obligatorio e imperativo.

Por otra parte, la publicación es el acto del Ejecutivo por el cual la ley promulgada se lleva al conocimiento general lo que permite a cualquiera el conocimiento de la ley o la presunción de los gobernantes de que es conocida por los gobernados.

Dado lo que antecede, la publicación es consecuencia de la promulgación y a decir de don Felipe Tena Ramírez "... la práctica constante en que la promulgación se haga mediante un decreto expedido por el Presidente de la República, en el que éste hace saber a todos los habitantes que el Congreso de la Unión ha expedido la ley de que se trate, la cual ordena el Presidente que se imprima, se publique y se le dé el debido cumplimiento."⁵⁹ Así, la promulgación

58 Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, págs.461 y 462.

59 Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, pág.462.

Viene a ser la autentificación del Ejecutivo de la existencia y regularidad de la Ley y orden expresamente que mediante un decreto, que será refrendado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo respectivo (artículo 93 Constitucional), se publique la ley y ésta sea cumplida. Concluyendo, la promulgación comprende a la publicación, pero una y otra son dos actos distintos que realiza el Ejecutivo fuera ya del Procedimiento Legislativo.

6.- Particularidades del procedimiento legislativo.

Todo lo ya expuesto con antelación, corresponde al procedimiento legislativo en sus aspectos esenciales, esto es, cuando el proyecto o iniciativa de ley o decreto atraviesa por las etapas indicadas sin ningún contratiempo; empero, cabe indicar que el proyecto o iniciativa puede ser desechado total o parcialmente y entonces pueden darse las siguientes variantes.⁶⁰

60 Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. Págs. 292 a 293.

a).- El proyecto es desechado en su cámara de origen y entonces sólo puede volver a presentarse al año siguiente.

b).- El proyecto es desechado en la cámara revisora:

Si es en su totalidad, regresa a la de su origen y si ésta nuevamente lo aprueba por la mayoría absoluta de los miembros presentes y posteriormente sucede lo mismo en la cámara que lo desechó, pasa al ejecutivo, quien puede sancionarlo o vetarlo.

Si es desechado en parte o modificado o adicionado, la cámara de su origen discute únicamente las partes desechadas, modificadas o adicionadas y de aprobarlas por la mayoría absoluta de los miembros presentes, pasan, junto con el resto del proyecto, al ejecutivo, quien puede sancionarlo o vetarlo.

Si las reformas propuestas por la cámara revisora son reprobadas en la cámara de origen, regresan a aquélla y si resultan rechazadas en una segunda revisión por la mayoría, entonces la parte que haya sido aprobada por ambas cámaras, pasa al ejecutivo, quien lo promulga o lo veta.

Si la cámara revisora insiste por la mayoría absoluta de votos en las reformas o adiciones, sólo se puede presentar nuevamente en el siguiente periodo de sesiones; pero las cámaras pueden acordar, por la mayoría absoluta de

7.- Iniciación de la vigencia.

En el derecho mexicano, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico. El primero consiste en que si la ley no fija la fecha en que deba entrar en vigor, obligará a sus destinatarios tres días después de su publicación en el lugar en que ésta se haga. Tratándose de otros lugares del en que se publique, se agregará el plazo indicado, un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia entre esos lugares y de la publicación, mas otro día por fracción que exceda de veinte kilómetros. (art. 3° del Código Sustantivo ya citado). El segundo consiste en que la misma ley, generalmente en sus artículos transitorios, fija el día en que deberá comenzar a regir o a surtir sus efectos, con tal que su publicación haya sido anterior. (artículo 4° del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal).

8.-Fin de la vigencia: abrogación y derogación.

La ley deja de tener vigencia cuando se le priva total o parcialmente de sus efectos, ya sea que se abroge o derogue, a través de los mismos trámites establecidos para su formación (artículo 72, inciso f de la Constitución Federal de la República).

El artículo 9° del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal en cita dispone: “La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior”.

La abrogación consiste en suprimir totalmente a la ley, sea de forma expresa o tácita. Será expresa cuando en los artículos transitorios de una nueva ley se hace tal declaración en forma particular y concreta en relación a la norma de que se trate. Será tácita cuando en los artículos transitorios se establece que quedan abrogadas todas las disposiciones anteriores que se opongan a la nueva legislación o que por su contenido se advierta que sustituye a la anterior.

La derogación a diferencia de la abrogación, no suprime totalmente a la ley, sino a uno o varios de sus preceptos, que pierden así su vigencia.

Para abrogar o derogar una norma general proveniente del Poder Legislativo, ello debe hacerse mediante otra norma general de la misma jerarquía, o sea, emanada formalmente del mismo órgano legislativo, Poder Legislativo local o federal, con los mismos requisitos de votación, promulgación y refrendo.

Así el Poder Judicial de la Federación lo ha considerado en la tesis que se transcribe a continuación:

“LEYES, REFORMA O DEROGACION DE LAS.- Del contenido de los artículos 72, inciso f), y 133 de la Constitución Federal y 9° y 11 del Código Civil aplicable en materia federal, se desprende que para reformar o derogar un precepto legal, ello debe hacerse mediante otro precepto legal de la misma jerarquía, o sea, emanado formalmente del mismo órgano legislativo, federal o local, según sea el caso, y con los mismos requisitos de votación, promulgación y refrendo, o sea, que como la ley federal prevalece sobre la local, principio consagrado en el artículo 133, una disposición federal sólo podrá ser derogada por otra de la misma naturaleza. Pero tratándose de dos leyes federales, una disposición de la posterior puede derogar a la anterior, total o parcialmente, aun cuando se trata de dos cuerpos de leyes diferentes, pues independientemente

falta la 154

nueva, o ya sea derogando expresamente tal o cual precepto legal – que en ambos casos la derogación es expresa -, dicha norma si produce el efecto de derogar a la norma especial anterior. Es decir, la ley general no es la del mismo rango federal o local, no puede derogar tácitamente a la ley especial vieja, pero si puede derogarla

expresamente; y la disposición especial nueva, si puede derogar tácitamente la disposición especial vieja. Y solo podrá decirse que una ley no puede ser derogada o abrogada sino mediante reformas hechas a esa misma ley, cuando así lo disponga expresamente la Constitución, como es el caso de la Ley de Amparo, ya que el artículo 107 expresamente dice que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos que establezca la ley cuyas bases ahí se asientan, o sea, la Ley de Amparo, cuyo articulado no puede, por ello, ser materia de derogación o abrogación en leyes diversas, aun de la misma jerarquía, por haber regla constitucional especial de la que se desprende tal cosa. Es decir, no se trata de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional sea de jerarquía formal superior a las demás leyes federales, porque ambas emanan del mismo órgano legislativo y el artículo 133 solo establece la primicia de lo federal sobre lo local, sino de que exista una disposición constitucional que dé pie para estimar que una ley no puede ser modificada por otras". (PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 619/70.- Banco Nacional de México, S.A.- 25 de agosto de 1971.- Mayoría de votos. Volumen 32, Sexta Parte, p. 59.)

C).- LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUIA DE LEYES EN NUESTRO DERECHO.

En la Constitución Mexicana. a decir del maestro Elisur Arteaga Nava, el principio que establece la supremacía constitucional respecto de todo el orden normativo que existe en el país, se ha consignado con fines netamente pragmáticos y se consigna de manera general de dos formas: una explícita, en el artículo 40 que establece que es una ley fundamental y la otra, implícita, que se desprende del término que se utiliza para denominarla como tal: Constitución. (alegatos p. 113).

De acuerdo con lo anterior, el principio de supremacía de la Constitución haya en su enunciado general y explícito en el artículo 40 de la Carta Magna que dispone: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Tal precepto consigna que la forma de gobierno debe ser republicana (donde la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular), representativa, (donde la elección de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por los ciudadanos, esto es, mediante elección directa), democrática (donde los ciudadanos eligen a sus representantes) y federal (donde coexisten dos órdenes, con sus propias facultades y jurisdicciones, uno el federal, por antonomasia, el otro, local o estatal), asimismo prevé la existencia de entidades federativas (estados) que se rigen en su estructura, funcionamiento y distribución por lo que la Constitución Federal disponga. (artículos 42 a 48, 115, 116 y 124).⁶¹ Por su parte, don Felipe Tena Ramírez, estima que la supremacía de la Constitución Federal sobre las Leyes del Congreso de la Unión y sobre los tratados, consta en el artículo 133

de la misma Constitución, 62 y que presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y la Constitución es rígida y escrita.63

El principio de supremacía constitucional, lo que este entraña para la jerarquía de leyes, lleva de forma inherente que todo en lo interior (en la nación) le esté subordinado y estructurado bajo sus lineamientos generales, y en lo exterior (fuera de la nación) con apoyo en el principio de soberanía, que supone supremacía en lo interior e independencia en lo exterior.

Nada por encima de la Constitución, nada fuera de ella, esto resume lo que significa el principio de que se trata. Así, nada que vaya contra de ella puede subsistir o ser válido. De aquí a que existan facultades, limitaciones y atribuciones a los órganos del Estado.

Por lo que hace a la jerarquía de las leyes, con base en el principio de la supremacía constitucional, cabe decir que como ya se estableció al inicio de este capítulo,64 dentro del concepto de leyes se comprenden tanto las que emite el Congreso de la Unión, como las que emiten tanto el Presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias para legislar (artículos 29; 49, segundo párrafo; y 131, segundo párrafo, constitucionales), como las legislaturas de los Estados. (Constitución local y leyes secundarias, artículo 116, 117 y 124).

El principio de la supremacía constitucional aunado a la jerarquía de las leyes nos lleva a establecer dos puntos: El primero, una Ley emana de la Constitución cuando está de acuerdo con ella; el segundo, las Constituciones y leyes locales, cuando están de acuerdo con la general, también emanan de ella.

De acuerdo con el autor en cita, en forma expresa o tácita, diversos preceptos consignan el principio de supremacía constitucional en relación con el orden normativo estatal y los órganos de autoridad local. 65 Así la jerarquía de una ley (la Constitución Federal) sobre las otras (tratados, leyes ordinarias federales y las leyes locales) es patente, como en el caso previsto en el artículo 41, primer párrafo constitucional, en el sentido de que las Constituciones de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal y obligando a los Constituyentes locales, en el artículo 116, a organizar a sus entidades de acuerdo a lo que se dispone en las normas que contiene en sus seis fracciones, o en el diverso caso, en el artículo 133, en que se obliga a los jueces locales a observar y a atenerse tanto a la Constitución Federal, como a las leyes (se entiende que son federales) y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados o cuando se establece en el artículo 120 la obligación de los gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. En virtud de lo anterior, con apoyo en lo enunciado al respecto del orden normativo y de los órganos estatales (legislativo, judicial y ejecutivo), es innegable, en principio, que existe una supremacía de la Carta Federal sobre las particulares de los Estados y, por ende, una jerarquía que es de la siguiente manera:

a) Constitución Federal.

- b) Tratados y Leyes Federales.
- c) Constituciones Estatales.
- d) Leyes locales o Estatales.

En suma, la Constitución es la ley de leyes (o si se quiere norma de norma). Todo el orden normativo, federal y local, debe estar de acuerdo con aquélla. De igual forma, todo acto de autoridad. De la Constitución deriva una normatividad entendida en dos niveles: federal y estatal. La normatividad federal, expresada a través de actos emitidos, bien sea por el Legislativo Federal (leyes y decretos), Ejecutivo Federal (Leyes, decretos reglamentos y tratados) y Judicial Federal (sentencias en el amparo), tiene el carácter de general y obligatorio para los órganos públicos estatales y subordinan a la normatividad estatal. Así, a través de diversas disposiciones de la Constitución Federal y no solo de una, el principio de jerarquía de las leyes, al igual que el de supremacía constitucional, existen; sin embargo, ¿entre leyes federales, locales o entre unas y otras, se da una jerarquía.?

Al respecto, veamos que nos dice Arteaga Nava: “De la Constitución – y concretamente del artículo 72, inciso F- se desprende que las leyes que emite el Congreso tienen entre sí idéntico valor jerárquico, que ni por su contenido, ni por su nombre puede pretenderse que una sea superior a otra; no hay elementos que hagan suponer que las leyes orgánicas o reglamentarias sean superiores a las ordinarias, para que esto se dé se requiere una declaración expresa y terminante en la propia Constitución, tal como se hace en el artículo 133, por lo mismo pueden ser modificadas por virtud de la actuación del propio Poder Legislativo en el propio documento, o en un cuerpo legislativo independiente y separado, puede ser la derogación expresa o tácita. En caso de contradicción entre una ley orgánica o reglamentaria y una ley ordinaria prevalecerá aquélla que esté de acuerdo con la Constitución, y para el caso de que lo estén ambas prevalecerá la ley posterior, sin importar de que la ley se trate.” 66

Igual razonamiento, pensamos, es válido para el caso de controversia en cuanto a la jerarquía entre leyes locales, ¿pero en el caso de controversia en cuanto a éstas y las federales.? De igual forma, prevalecerá aquella que esté de acuerdo con la Constitución y si ambas lo están, como ya lo apuntamos, la normatividad federal, expresada a través de actos emitidos por los órganos federales, actos que están investidos de obligatoriedad y generalidad en cuanto a sus efectos, subordinan a la normatividad estatal.

Tesis contraria a la nuestra, en cuanto a la jerarquía de leyes, es la que sostiene don Gabino Fraga, pues a decir de él, comentando el artículo 133 de la Constitución Federal, “... la redacción misma del precepto da idea muy clara de que su alcance es resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas; pero no el de establecer una categoría especial de leyes emanadas de la Constitución oponiéndolas a leyes que no emanen de ella, pues el sistema de ésta es que todos los actos de los poderes públicos tengan su fuente en la propia Constitución.” En este sentido parecido se pronuncia el maestro Don Manuel González

Oropeza quien después de realizar una magnífica genealogía del artículo 133 constitucional, dicta: “Esta disposición no debe entenderse como la fundamentación de la preeminencia del Derecho Federal sobre el local, sino del control de la distribución constitucional de competencias, ya que tolerar una invasión de los Estados a la Federación sería permitir que el poder de un Estado fuera superior al de la Unión.”⁶⁷

Por último es pertinente señalar las opiniones del Poder Judicial de la Federación, intérprete de la Constitución, en cuanto al tema, desde luego la ley suprema es la Constitución Federal y sus normas todas tienen igual jerarquía y ninguna de ellas puede declararse inconstitucional.

“CONSTITUCION, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUIA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARASE INCONSTITUCIONAL.- De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada inconstitucional. Por otro lado, la Constitución únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece”. (Amparo en revisión 2083/88.- Carlos Mejía Melgoza.- 7 de febrero de 1990.- Unanimidad de 20 votos. Octava Epoca, Tomo V, Primera Parte, p.17. Precedente: Amparo en revisión 8165/62.- Salvador Piña Mendoza.- 22 de marzo de 1972.- Unanimidad de votos. Séptima Epoca, Volumen 39, Primera Parte, p. 22.).

Ha establecido categóricamente la supremacía de la Constitución en las siguientes Tesis:

“CONSTITUCION, SUPREMACIA DE LA.- No puede aceptarse dentro de los principios y textos que consagra la Constitución, estableciendo el juicio de amparo como suprema garantía para la justicia, que sus preceptos relativos y los de las leyes reglamentarias, se subordinen a la interpretación de las leyes que no se consideran en armonía con la Ley de Amparo, pues los mandatos de ésta, en relación con las prevenciones constitucionales, son los que deben regir la interpretación de cualquiera otra ley, para no hacer nugatorio el juicio constitucional de garantías.” (T.XLVI, p.6019, Amparo administrativo en revisión 4077/35, Díaz Simón, 12 de diciembre de 1935, Unanimidad de 4 votos).

“CONSTITUCION, SUPREMACIA DE LA.- Tratándose de leyes reglamentarias de la Constitución, la Suprema Corte ha establecido que en cada caso particular, debe estudiarse si se afecta o no, el interés público; y dicho interés no interviene en la inmediata aplicación de leyes reglamentarias de la Constitución, que vulneren o desvirtúen los preceptos de la misma, que pretenda reglamentar. La misma Suprema Corte ha establecido la supremacía absoluta de la Constitución sobre toda legislación secundaria, y la sociedad y el Estado tienen interés en que se apliquen desde luego los preceptos, de aquélla y no los textos contrarios a la misma”. (T.LXXIII, p. 7848, Amparo

administrativo 8223/40, Díez de Urduvía Carlos y coagraviados, 20 de febrero de 1942, unanimidad de 4 votos).

Ha establecido la supremacía de la Constitución Federal respecto a las leyes locales y del Distrito Federal.

“LEYES FEDERALES, SUPREMACÍA DE LAS, RESPECTO DE LA LEYES LOCALES.- Para poder ejercitar con base en el artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza, la acción de nulidad a través del juicio de revisión fiscal, no es necesario obtener previamente de la Tesorería General del Estado, la declaración de excepción, a pesar de que así lo dispongan las leyes locales, porque es evidente que conforme a los principios de especialidad de las normas jurídicas y supremacía de la Constitución y de las leyes emanadas de ésta, la vigencia aplicación del citado artículo 19 – el cual es de carácter especial y federal - no puede quedar condicionada a las disposiciones de índole local y genérica que le sirvieron de fundamento a la resolución reclamada en el juicio de revisión fiscal”. (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TERCER CIRCUITO. Amparo directo 666/82.- Cervecería Cuauhtémoc, S.A.- 2 de diciembre de 1983.- Unanimidad de votos.- Ponente: J. Guadalupe Torres Morales. Volúmenes 181-186, Sexta Parte, p. 245).

“DISTRITO FEDERAL, LEYES DEL. LAS FEDERALES PREVALECIERAN SOBRE ELLAS.- El Congreso de la Unión tiene una doble función, perfectamente diferenciada en la Constitución Federal: una, como órgano legislativo federal, conforme a los artículos 50, 72 y 73, fracciones VII y X y demás disposiciones relativas; y tiene una segunda función, como órgano legislativo del Distrito Federal y de los Territorios Federales, conforme al artículo 73, fracción VI. Y es claro que las leyes Federales que emanen del Congreso son de jerarquía superior, conforme al artículo 133, a las leyes locales que dicte para el Distrito Federal. Y aún es de suponerse que dicho órgano legislativo acentúa en énfasis en el examen de las iniciativas de ley, ya en interés federal o ya en el local, según sea la naturaleza de la ley de que se trate, lo que hace lógico que, en caso de contradicción en sus disposiciones, deba prevalecer la dictada con jerarquía federal”. (PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal RF-975/70 (418-65).- Salvador Hernández Landa.- 9 de agosto de 1971.- Unanimidad de votos. Volumen, 32, sexta parte, p.24).

Ha establecido su concepto en cuanto al orden jerárquico de las leyes, interpretando que éste no debe ser ni extensivo ni restrictivo, sino solo declarativo de la voluntad del legislador, sin importar que la ley sea ordinaria o reglamentaria; si es que expresamente no se consigna en aquélla.

“LEYES, ORDEN JERARQUICO DE LAS.- El orden jurídico descansa en la aplicación de las leyes, y éstas también obedecen a un orden jerárquico, que tiene por cima a la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales, ya que el artículo 133 de este ordenamiento, establece categóricamente que serán la ley suprema en toda la unión; en este concepto, todas las leyes del país bien sean locales

o federales, deben subordinarse a aquéllas leyes, en caso de que surja un conflicto en su aplicación, y es precisamente lo que sucede en el caso a debate, pero está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, es una de aquéllas leyes que por emanar de la Constitución, y por ser expedida por el Congreso de la Unión, está colocada en plano superior de autoridad, respecto de cualquier otra Ley Local o Federal, y por ende es superior jerárquicamente al derecho que exime a Petróleos Mexicanos de otorgar cualquier garantía en conflictos en que intervenga, por tanto, en aquellos casos que este ordenamiento contraría la Ley de Amparo, no puede aceptarse que la derogue". (T.LXXXIV, p. 2156, Amparo civil 1083/45, Petróleos Mexicanos, 11 de junio de 1945, unanimidad de 4 votos. Véase: Tomo XVI, p. 1106).

"LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.- No es correcta la apreciación de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional, como lo es la Ley del Seguro Social, sea por naturaleza propia, jerárquicamente superior a otros ordenamientos generales, como también lo son las leyes orgánicas, la leyes ordinarias o códigos de materias específicas, y para demostrar lo ineficaz de tales argumentaciones, es conveniente precisar que la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta, como consecuencia lógica, de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el estado, no es por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, u a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del Constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase "...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella..." así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general, entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión, pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado, la creación de otro ordenamiento, cualquiera que sea su denominación (ley orgánica, ley ordinaria, ley reglamentaria o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre dos distintos tipos de cuerpos normativos generales, situación que no acontece en el caso de la Ley del Seguro Social que no contiene, en sus disposiciones, previsión expresa respecto de la creación de la Ley Aduanera, razón por la cual, sin importar que

sea una ley reglamentaria y otra ley ordinaria no existe condición alguna de subordinación que las relacione, guardando entera independencia entre sí, y compartiendo su mismo nivel jerárquico, respecto del orden normativo del que han emanado. En otras palabras, en observancia del principio instituido por el constituyente en el texto de artículo 133 de la Carta Magna, y toda vez que no ha sido la Ley del Seguro Social la razón de creación, ni tampoco dispuso el origen de la Ley Aduanera, su igualdad jerárquica es evidente, sin ser posible, válidamente hablando, pretender la primera, Ley del Seguro Social, reglamente específicamente una fracción del apartado A del artículo 123 constitucional, y la otra sólo regula una determinada materia, como lo es en el caso, la Ley Aduanera". (TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 233/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1°. De marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán).

"SOBERANIA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA. EN RELACION CON LA CONSTITUCION.- Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere tan sólo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el pacto federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley fundamental, es decir, de la propia Constitución. Ahora bien, el artículo 133 de la Constitución General de la República establece textualmente que: "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 o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados. Es decir, que aún cuando los Estados que integran la Federación sean libres y soberanos en su interior, deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, deben de predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de la leyes ordinarias impugnadas, aún cuando procedan de acuerdo con la Constitución local y de autoridad competente, de acuerdo con la misma Constitución Local". (Amparo en revisión 2670/69.- Eduardo Anaya Gómez y Julio Gómez Manrique.- 25 de abril de 1972.- Mayoría de votos. Volumen 40, Primera Parte, p. 45).

CAPITULO IV

AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

A).- AMPARO CONTRA LEYES.

Las generalidades del juicio de amparo, el principio de relatividad de las sentencias, las normas generales, son los capítulos que proceden; este capítulo trata en específico del amparo contra normas generales, siendo ocasión ya de estudiar su aspecto procedimental e indicar alguna de sus peculiaridades. Previo a tal propósito, es necesario precisar qué es el amparo contra normas generales.

Así, con apoyo en los conceptos ya establecidos en capítulos anteriores, podemos decir que el amparo contra normas generales, es un proceso seguido por vía de acción con el objeto de examinar una norma general que se estima violatoria de garantías individuales del gobernado bajo dos formas: desde que entra en vigor o a partir de su primer acto de aplicación. En el primer caso estamos en presencia del amparo contra normas autoaplicativas y, en el segundo del amparo contra normas heteroaplicativas.

El fundamento constitucional del amparo contra normas generales se encuentra en los artículos 103 y 107, fracción VII, de la Carta Magna, que textualmente establecen:

Artículo 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 i actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;...

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”.

Artículo 107.- “Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de la orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: I..., II..., III..., IV..., V..., VI..., VII.- El amparo contra acto en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afecten a personas extrañas al juicio, **contra leyes** o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y si tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia, la que se citará en el mismo auto en el que mande pedir el informe, y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia”.

Su fundamento legal está dado en la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, pero hay otras disposiciones en la misma ley que se refieren de alguna forma al amparo

contra normas generales artículo 1, 22 fracción I, 73 fracción XII, segundo y tercer párrafo; 76; 76 bis, fracción I, 83 fracción V, 84 fracciones I y II, 88, párrafo segundo, 93, 116 fracción IV, 156, 166 fracción IV, segundo párrafo.

El amparo contra normas generales, sean éstas autoaplicativas o heteroaplicativas, se tramita en vía de amparo indirecto o biinstancial, del cual conoce, en primera instancia el Juez de Distrito y en segunda instancia el pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en sus respectivas competencias.

En términos generales, el procedimiento del amparo contra normas generales es simplemente el de cualquier amparo indirecto o biinstancial. La primera instancia se tramita ante los Juzgados de Distrito conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción VII, de la Carta Magna; 1º, 36, 114, 116, 117, 147 y 156 de la Ley de Amparo; 48, 51 fracción III, 54 fracción II y 55, fracción II, de la Ley Orgánica de l Poder Judicial de la Federación en vigor. El primero de los preceptos de ésta última ley, otorga competencia a los Juzgados de Distrito no especializados, en tanto que los otros preceptos invocados dan competencia a los Juzgados de Distrito especializados. La segunda instancia , esto es, cuando, con fundamento en el artículo 83, fracciones III y IV, se interpone recurso de revisión en contra de la sentencia o resolución dictada en la audiencia constitucional, se substancia ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una Ley Federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 100, fracción II, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal); ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto DE LA Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto en las mismas materias (art. 21, fracción II, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal), ante los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobernado extranjero, o cuando exista jurisprudencia y así lo determine el Pleno de la Corte, o también así se lo encomienden los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas (artículo 37, fracciones IV y IX, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los elementos constitutivos de la acción de amparo contra normas generales son:

a) Un quejoso, quien es la persona física o moral que solicita el amparo y protección de la justicia federal en contra de una norma general estimada violatoria de garantías individuales. El amparo puede promoverse por el quejoso o por su representante legal.

b) Una autoridad responsable, la cual es una autoridad creadora de la norma general bien sea federal, estatal, del Distrito Federal o Municipal. (Ejecutivo Federal o Local, Legislaturas Federales o Locales, etcétera).

c) El acto reclamado, que es una norma general y el primer acto de aplicación en su caso, que causa agravio personal y directo.

d) La violación de garantías individuales. El amparo contra normas generales procede contra una norma general que se estima violatoria de las garantías individuales de una persona, ya sea desde que entra en vigor o bien, a partir del primer acto de aplicación, por estar en contra de los que dispone la norma fundamental.

Su procedencia está prevista en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y en la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo. El juicio de amparo que nos ocupa, opera en contra de normas generales sean estas autoaplicativas o heteroaplicativas.

La substanciación del procedimiento se concentra en cuatro momentos fundamentales: inicia con la presentación de la demanda de amparo, continúa con la recepción de los informes justificados, la realización de la audiencia constitucional y termina con el dictado de la sentencia que podrá ser sobreseimiento, concedido el amparo o negándolo (artículos 116 a 157 de la Ley de Amparo aún en vigor).

Las partes que intervienen en el procedimiento de amparo contra normas generales, de acuerdo al artículo 5°, de la Ley de Amparo, son las siguientes: 68

1.- El agraviado o agraviados. La parte agraviada (persona física o moral; El Estado puede pedir amparo cuando actúa como particular, no como persona moral del orden público) es aquella a quien perjudica la norma general que se reclama.

2.- La autoridad o autoridades responsables, son aquéllas que emiten el acto o la norma general reclamados. Existen dos tipos de autoridades responsables: ordenadoras y ejecutoras. La autoridad ordenadora de donde emana el acto de aplicación y la norma general reclamados (Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados, Ejecutivo, Federal o Local, etcétera), y la autoridad ejecutora, quien ejecuta el acto de aplicación de la norma general. (artículo 11 de la Ley de Amparo). Una misma autoridad puede tener el doble carácter de ordenadora y ejecutora.

3.- El tercero o terceros perjudicados. Tienen ese carácter, conforme al artículo 5°, fracción III... de la Ley de Amparo:

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;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad;

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide 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.

Solo en tratándose de normas heteroaplicativas, en razón del acto de aplicación podrá existir el tercero perjudicado; pero en tratándose de normas generales autoaplicativas, por su naturaleza, no existe tercero perjudicado.

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de Tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala”.

4.- El Ministerio Público Federal, quien tiene a su cargo defender y representar los intereses de la sociedad. En el amparo contra normas generales podrá intervenir, interponer recursos, procurar la pronta y expedita administración de justicia y conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, impedir que un expediente sea archivado sin que se haya cumplido don la sentencia concesoria del amparo.

El procedimiento se inicia con la presentación de la demanda de amparo, la cual debe satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo; y debe presentarse dentro de los términos establecidos en los artículos 21 y 22 de la misma ley, esto es quince días tratándose de amparo contra normas generales heteroaplicativas y treinta días en los casos de amparo contra normas generales autoaplicativas.

La demanda y sus copias (artículo 120), así como sus anexos, según el caso, se presentan en la oficialía de partes, ya sea la común o en la del Juzgado de Distrito.

El Juez de Distrito examinará la demanda y al hacerlo verifica si no está impedido legalmente para conocer de ella (artículo 67); si es competente (artículo 36; 42; 50); si

no existe causa manifiesta de improcedencia (artículo 73 y 145); si se satisfacen los requisitos del artículo 116 y no faltan copias para emplazar a las partes (artículo 120 y 146). Hecho lo anterior, si no hay motivo de impedimento, incompetencia o improcedencia notoria, si se cumplen con todos los requisitos de la demanda o se subsanaron los omitidos, el juez dictará auto admisorio, fijándose hora y fecha para la celebración de la audiencia constitucional, en el que también se ordena solicitar a las autoridades responsables rindan su informe justificado, se ordena notificar el contenido de la demanda al Ministerio Público y al tercero perjudicado, si lo hay y en ese mismo auto se pueden acordar otras cuestiones según las circunstancias del caso o las peticiones del quejoso (artículo 147).

La audiencia constitucional tiene lugar en la hora y fecha indicadas en el auto admisorio, a no ser que se difiera o suspenda,⁶⁹ pero tratándose de normas generales declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la rendición del informe justificado se reducirá a tres días improrrogables y la celebración de la audiencia se llevará a cabo dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda (artículo 156).

La audiencia constitucional es un acto procesal dentro del proceso de amparo donde el Juez recibe las pruebas ofrecidas por las partes, las admite o desecha; ordena el desahogo de las que por su naturaleza lo requieran; oye los alegatos de las partes y pronuncia sentencia.

La resolución que se dicta en la audiencia constitucional puede conceder, negar o sobreseer el amparo. ⁷⁰

Si la sentencia otorga el amparo y causa ejecutoria, tendrá el efecto de restituir al quejoso el pleno goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto sea de carácter positivo (acción) cuando sea de carácter negativo (omisión o abstención) el efecto será obligar a la autoridad responsable a obrar en el sentido de respetar la garantía en cuestión y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantías exija (artículo 80). La sentencia concesoria del amparo, de acuerdo a la fórmula Otero, sólo se ocupará de amparar y proteger al quejoso, sin hacer una declaración general respecto del acto que la motivare (principio de relatividad de las sentencias del amparo, artículos 107, fracción II, primer párrafo de la Constitución General y 76 de la Ley de Amparo).

Si la sentencia niega el amparo, el efecto que se produce es dejar subsistente, con plena validez, el acto reclamado.

La resolución que sobreseer el amparo tiene como característica la de poner fin al juicio sin resolver nada acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado; no resuelve el fondo del asunto. El sobreseimiento es una figura jurídica procesal regulada por el artículo 74 de la Ley de Amparo. Por lo general el momento oportuno para sobreseer es en la audiencia constitucional, pero tratándose de los casos

previstos en las fracciones I y II del precepto antes indicado, existe la posibilidad de decretarlo aún antes de la celebración de la audiencia de ley, en cambio, por lo que hace a las fracciones III y IV es necesario esperar el resultado de la audiencia constitucional. 71

La Ley de Amparo establece tres recursos aptos para modificar o revocar las resoluciones emitidas en el procedimiento de amparo. Los recursos son los de revisión (artículo 83 a 94); queja (artículos 95 a 102) y reclamación (artículo 103). La procedencia de cada recurso está condicionada a la naturaleza de la resolución a impugnar, con lo cual se determina el término legal para interponer el recurso, ante quien se tiene que hacer y el órgano jurisdiccional competente para resolver. 72

En el procedimiento de amparo y en la ley respectiva está prevista la tramitación de incidentes como los de: suspensión del acto reclamado (artículos 122, 124, 130, 131 y 136); nulidad de notificaciones (artículo 32); reposición de autos (artículo 35); competencia (artículo 51); acumulación (artículo 59); ejecución sustituta (artículo 105, último párrafo); exigibilidad de garantías o contragarantía (artículo 129); repetición del acto reclamado (artículo 108); cumplimiento sustituto, de la sentencia concesoria del amparo (artículo 105); impedimento alegado por cualquiera de las partes (artículo 70). 73

B).- EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES.

EL principio de relatividad en el amparo contra normas generales puede ser captado en toda su dimensión si partimos primero de cual es la finalidad de dicho amparo.

El amparo contra “leyes”, a decir de don Efraín Polo Bernal, “busca que la Justicia de la Unión ampare y proteja al quejoso, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición o norma jurídica impugnada, a fin de restituirlo del atentado cometido o para detener el que se intente, y hasta contra la propia ley, sin decretar nada en lo general, sino sólo respecto del caso denunciado o reclamado”. 74

Tal es su finalidad, traducida en los efectos que produce el fallo en dicho procedimiento constitucional, donde todo queda circunscrito al caso materia del juicio, sin tener aplicación o validez para otros iguales o análogos. Este es el principio de relatividad en el amparo contra normas generales.

El principio de relatividad de los efectos de las sentencias en el amparo también es conocido como “fórmula Otero”. Este principio hoy en día, como ya se dijo, tiene su fundamento en el primer párrafo, de la fracción II del artículo 107 Constitucional que establece “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. Postulado que se reitera en el primer párrafo del artículo 76 de la Ley de Amparo vigente que

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

C).- LA JURISPRUDENCIA.

La jurisprudencia puede ser entendida como el conjunto de reglas o normas que la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas normas de derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas y que al ser reiteradas cierto número de veces en sentido uniforme, sin ninguna en contrario, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones. 75

En nuestro ordenamiento jurídico el fundamento constitucional de la jurisprudencia lo encontramos en el artículo 94 párrafo séptimo y los organismos jurisdiccionales facultados para crear jurisprudencia son:

- 1.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tratándose de amparo, artículo 192 de la ley de amparo; de otros asuntos de su competencia, artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).
- 2.- Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 192 de la Ley de Amparo).
- 3.- Los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 193 de la Ley de Amparo).

De acuerdo a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo en vigor, las resoluciones, ya sean del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias o sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por 14 ministros (sic), si se trata de jurisprudencia del Pleno o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas o tres magistrados si se trata de Colegiados; sin embargo, cabe señalar que debido a las reformas constitucionales, de diciembre de 1994, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 19 de mayo de 1995, la integración del Pleno es de once ministros, sin que a la fecha (enero de 1996) exista la reforma adecuada a los citados preceptos de la Ley de Amparo.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 192, último párrafo de la Ley de Amparo), denominándosele jurisprudencia por contradicción, la cual desde luego decide qué jurisprudencia por reiteración de los Tribunales Colegiados que contienden en

el procedimiento de contradicción de tesis, deberá prevalecer o bien puede decidirse por un tercer criterio ajeno a los contendientes, lo cual en algunos casos es demasiado tardado, por no aparecer pronto la tesis contradictoria o bien por no existir, caso en que el criterio se torna indefinido. Así, podemos afirmar que el único criterio definido es el que sustenta el Pleno de la Corte , pues incluso las Salas pueden emitir criterios contradictorios que también resolverá el Pleno, sin embargo, en tratándose de criterios emitidos respecto a normas generales no se presenta contradicción ya que de éstas conocen las Salas en función de la materia y, por ende, no existiría la posibilidad.

D).- OPINIONES PARA SUPRIMIR LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES.

Don Juventino V. Castro está en contra del principio de relatividad por lo que se refiere únicamente a las llamadas leyes inconstitucionales, las cuales propone, “Deberán ser anuladas, o al menos declarada su invalidez, sin que funcione a este respecto el llamado principio de la relatividad. 76

En otras palabras, lo que propone es la generalidad de los efectos de las sentencias tratándose de amparo contra normas generales.

Don Héctor Fix-Zamudio, sobre el particular hace una proposición concreta” ...cuando el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país establezca jurisprudencia obligatoria, con los requisitos y condiciones que señala el artículo 192 de la ley reglamentaria del juicio de amparo, que determinado precepto es inconstitucional, el quinto fallo se publique en el Diario Oficial de la Federación y a partir de ese momento dicha disposición legal quede sin efecto para el futuro, sin perjuicio de su desaplicación en los juicios de amparo de los cuales surgió la cuestión respectiva”. 77

Sin embargo, la interrogante sería, ¿porqué la última sentencia si tiene efectos generales y las anteriores no?.

Horacio Aguilar Alvarez y de Alba opina: “Nuestra proposición va dirigida a depurar nuestro sistema de amparo, pudiendo establecerse el absoluto respeto que la jurisprudencia merece como fuente formal del derecho y, de esta forma, cumplir con el propósito que Tocqueville menciona: las leyes inconstitucionales caerán a golpe redoblado de jurisprudencia. Así pues, en concreto, proponemos lo siguiente: Cuando se haya resuelto la inconstitucionalidad de una ley en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante las Salas, en cinco ejecutorias seguidas en un mismo sentido y con la aprobación, por lo menos, de 14 ministros en el Pleno (sic) y cuatro en las Salas, esta resolución se turnará al ejecutivo con el objeto de que ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que no vuelva a aplicarse esa disposición. El ejecutivo no podrá objetar esta resolución; simplemente deberá ordenar su publicación. Esta hipótesis opera tratándose de leyes federales; otra

sería la alternativa si se tratara de leyes locales, pues en ese caso se obligaría al gobernador a publicar la declaración de inconstitucionalidad de la ley” 78

Este último mismo autor nos da cuenta del interés que alcanza en América Latina el problema de la relatividad de las sentencias en el control de la constitucionalidad de las leyes, cuando cita la quinta conclusión del Primer Congreso Constitucional Latinoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la Ciudad de México del 25 al 31 de Agosto de 1975, que es del tenor siguiente: “En la realización del control de constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar la declaración general de inconstitucionalidad tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica”.79

La interrogante sería, ¿porqué el ejecutivo, si dentro de sus facultades no está la de derogar leyes.?

E).- PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES.

La ejecución de las sentencias que conceden el amparo está prevista por los artículos 104 a 113. Las sentencias que niegan el amparo y las resoluciones que sobreseen carecen de ejecución. Una condición para la ejecución es que la sentencia haya causado ejecutoria bien sea por ministerio de ley (cuando no es recurrida en el término legal o cuando el recurrente se desista del recurso intentado o renuncia al que estuviera en aptitud de interponer) o por resolución judicial (como en el caso de las sentencias o resoluciones dictadas en el recurso de revisión las cuales ya no pueden ser modificadas o revocadas por ningún recurso o medio legal).80

Sin embargo, en tratándose de normas generales (“amparos contra leyes”), la ejecución de la sentencia sólo se realiza, conforme a los preceptos 104 a 113 mencionados, respecto al acto de aplicación en su caso, mas no respecto al acto legislativo, creador de la norma, pues no establece la Ley de Amparo un procedimiento que obligue a la autoridad autora de la norma general para que deje sin efectos o bien declare su invalidez, siguiendo el mismo procedimiento de derogación o abrogación dentro de sus facultades exclusivas; y esto es así, precisamente en observancia al principio de relatividad de las sentencias que choca con la naturaleza de la norma por ser un acto dirigido a la generalidad y no a los gobernados en forma individual.

En el amparo contra normas generales (amparo “contra leyes”) en tratándose del acto de aplicación de la norma, si se concede la protección de la Justicia Federal, por oficio y sin demora alguna se comunicará la ejecutoria a las autoridades responsables de ese acto de aplicación de la Ley (el cobro de un impuesto, una resolución civil o penal en donde se aplique la norma declarada inconstitucional) para su cumplimiento, es decir,

restituir al gobernado en el pleno goce de su garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, situación que se hará saber a las demás partes (artículo 104), incluso podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso previniéndose a la autoridad responsable que informe sobre el cumplimiento que se de al fallo.

Ese cumplimiento deberá realizarse dentro del plazo de 24 horas si la naturaleza del acto lo permite, o en caso contrario por lo menos deberán realizarse los actos tendientes a su ejecución; de no ser así, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, se requerirá al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta al cumplimiento sin demora y, si el superior inmediato no atiende ese requerimiento y tiene a su vez superior inmediato, se requerirá también a éste en los mismos términos, si a pesar de los requerimientos no se cumple con la sentencia, el expediente original se remitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, es decir, para que la autoridad responsable sea inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. (artículo 105), Esto es para toda autoridad, incluyendo el Ejecutivo Federal y Estatal en caso de incumplimiento, pues todo servidor público protesta guardar y hacer guardar la Carta Magna al tomar posesión de su cargo.

No obstante la remisión del expediente original, se dejarán constancias del mismo para su exacto y debido cumplimiento dictándose las órdenes necesarias para su cumplimiento, es decir, si la sentencia de amparo no fuere obedecida, se comisionará al secretario o actuario para que de cumplimiento a la ejecutoria cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo Juez de Distrito Magistrado del Tribunal Colegiado podrá constituirse en el lugar para su debido cumplimiento; pudiendo salir de su residencia, bastando tan sólo un aviso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e incluso podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario, no siendo aplicable lo anterior a los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la sentencia o que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento legal respectivo. (artículo 111).

Si se tratare de la libertad personal y no se da cumplimiento dentro de un plazo que no exceda de tres días, la autoridad que conoció del amparo mandará ponerlo en libertad, sin perjuicio de que la autoridad responsable, con posterioridad, dicte la resolución correspondiente.

En síntesis, el amparo concedido contra una norma general, carece de procedimiento de ejecución, puesto que la Ley de Amparo no lo establece expresamente, ya que únicamente se contempla respecto a los actos de autoridad, no obstante, que en la Constitución Federal en su artículo 17, párrafo tercero, establece: “las Leyes Federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”, lo cual se traduce en un derecho subjetivo público del gobernado.

CAPITULO V

EL FEDERALISMO

A).- GENERALIDADES EN TORNO AL FEDERALISMO.

El federalismo es una de las características que integran la forma de gobierno de los Estados. Esta característica implica la existencia de dos órdenes coextensos integrados por los órganos centrales (federal) y el de los estados miembros (local) dentro de los cuales hay una distribución de facultades que realiza la ley suprema (Constitución).

Pero para hablar del federalismo, hay que recurrir como en pocos temas – a fuentes históricas y de derecho comparado, ya que es requisito sine quanon al tratar este tema el hacer referencia aunque sea en forma somera al sistema federal norteamericano, el cual es considerado por sus características peculiares (su realización cronológica, la pureza de sus elementos ideológicos y el éxito en su desarrollo) como modelo tipo.

La lucha de las trece colonias inglesas por su independencia, en la que se aglutina tanto el deseo de acabar con la dependencia de la corona inglesa, como el de la independencia de las colonias entre sí, provoca la unificación de las mismas, con el fin de crear un frente común en contra de la monarquía Inglesa, pero no como una finalidad en sí.

El cuestionamiento realizado por las colonias al Parlamento Inglés, el cual - en el concepto de las mismas – tenía bajo su poder a la Constitución flexible y escapaba con su actuación de todo principio de control constitucional, hizo derivar el principio de la supremacía de la constitución rígida.

A partir de este principio a decir del Maestro Felipe Tena Ramírez, en la mente de Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson surge la idea de que dentro de un mismo sistema constitucional, podía haber la coexistencia de “... dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución” ⁸¹

Sin embargo, la concreción de tales ideas en Norteamérica, sólo se lleva a cabo en la asamblea de Filadelfia, (posterior a la declaración de Independencia y una primera forma de gobierno en forma de confederación), de mayo de 1787. En aquella asamblea dos fueron las tendencias principales que opuestas entre sí, dieron origen a otro de los principios fundamentales del federalismo: el bicammarismo.

Dichas tendencias representaban a los Estados grandes y pequeños respectivamente, los primeros presentaron el llamado Plan de Virginia, que proponía la creación y división de un poder Nacional en tres ramas, legislativo, ejecutivo y judicial, dividiendo al primero de los nombrados en dos cámaras que acuerdo a la población que estarían integradas por miembros designados proporcionalmente de acuerdo a la población.

Dichos cuerpos legislativos tendrían facultades para legislar en todas aquellas materia que quedaran fuera de la competencia de los Estados.

Por su parte los estados pequeños, presentaron como contraproyecto el plan de New Jersey, el que retoma en relación al poder legislativo, de la Confederación – que se encontraba aún vigente, la idea de una cámara única con igual representación por parte de los Estados. Sin embargo, retomando lo que nos dice el Maestro Felipe Tena Ramírez, “... el plan de New Jersey contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema, al instituir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las Leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad”.⁸²

Finalmente la Transacción de Connecticut concilió ambos intereses, debido a que el plan de Virginia era rechazado por los Estados pequeños ya que la representación proporcional de los integrantes del cuerpo legislativo, otorgaría a los Estados grandes una mayor representación, y por su parte el plan de New Jersey no era aceptado por los Estados grandes, ya que al conceder un voto igual a cada Estado, otorgaría al mayor número de Estados pequeños, la mayoría para decidir, sobre la voluntad de los Estados grandes.

La Transacción de Connecticut, adoptó el Plan de Virginia, la existencia de dos cuerpos legislativos, uno de los cuales se integraría de acuerdo al principio de representación proporcional al número de habitantes y que tendría en exclusiva conocer de la materia financiera, con respecto de la otra cámara, el Senado, - y esta vez recogiendo en parte al plan de New Jersey – su integración se llevaría a cabo por igual número de representantes por cada Estado miembro, teniendo los mismos un voto igual dentro de ella.

Adicionalmente el plan de New Jersey instituía la supremacía del derecho federal, emitido de conformidad a la Constitución sobre el de los estados, así como la nulidad del mismo. De esta forma nace el bicamatismo propio del sistema federal, integrado por dos cámaras en el que una cámara representa al pueblo y la otra a los estados miembros de la federación, conservando así los estados su gobierno propio dentro de la esfera limitada de lo no otorgado al gobierno federal por la Constitución, la cual crea y unifica ambos órdenes.

En México, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, el federalismo no sirvió para aglutinar a poderes dispersos, sino para dispersar un poder central. Y a pesar de que fue el modelo norteamericano el que inspiró el federalismo mexicano, “para México fue una decisión más difícil y mejor meditada que para ese país escoger el sistema federal”.⁸³ La riqueza histórico -documental existente al respecto, así como las numerosas luchas intestinas, relacionadas con la adopción de la forma de gobierno, principalmente durante la primera parte del siglo XIX, lo demuestran. Y aún más “este sistema significó la consolidación de la independencia mexicana al conferir libertas y

autogobierno, no sólo al gobierno colonial de la Ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje, las provincias mismas”.⁸⁴

Lo anterior nos muestra que aunque el sistema federal en su concepción original surgió de Norteamérica, actualmente y a decir del maestro Tena Ramírez, “el sistema federal es una técnica constitucional, cuya convivencia y eficacia, se miden de acuerdo a las necesidades de cada uno de los países que lo adopta”.⁸⁵

El Estado federal adopta un sistema intermedio entre el Estado unitario y centralista y la Confederación de estados. En el primero existe una unidad de mando político y de organización constitucional, la forma de ejercicio del poder es central y se encuentra organizado al interior por provincias o departamentos, carentes de autonomía. En el caso de la confederación los estados que la conforman conservan, a decir de algunos tratadistas no simplemente autonomía en su régimen interno, sino una soberanía al interior y exterior, de tal manera que las decisiones adoptadas por la confederación como tal no obligan a los habitantes de cada uno de los Estado miembros, hasta en tanto no sean aceptadas y adoptadas como propias por cada uno de los Estados miembros.

En el Estado Federal los Estados integrantes, pierden totalmente su soberanía al exterior, renunciando también a algunas facultades interiores en beneficio del gobierno federal, que en otro orden los aglutina. Es aquí, en la distribución de facultades, de los dos órdenes de gobierno, en donde surge el principio de la división de poderes.

El asunto de las facultades, otorgadas por los estados miembros al gobierno central como excepción, ⁸⁶ como en el caso de nuestra nación – artículo 124 constitucional – merece especial atención.

En general las Constituciones de corte federal, buscan dotar al gobierno central en exclusiva de aquellas facultades que afecten los intereses de carácter nacional del país, incluyendo necesariamente dentro de éstas a las relaciones internacionales del Estado Federal. Asimismo como cualquier orden de gobierno el Estado Federal requiere para cubrir sus necesidades, de un ejército y una hacienda pública.

Sin embargo, en nuestra país, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, a decir del maestro Elisur Arteaga Nava, “...La tendencia del sistema federal mexicano ha seguido la naturaleza cooperativa, donde se olvida la separación tajante entre Federación y Estados, y se fusionan ambas esferas de competencia para legislar sobre la misma materia, la educación (artículo 3° Constitucional), la salud (artículo 73, fracción XVI Constitucional) y los asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-G Constitucional) son ejemplos de lo anterior”. ⁸⁷

En lo referente al federalismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en los siguientes términos:

"FEDERACION.- Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación de los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados; y el tercero en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquél en que se enumeran las atribuciones o facultades de los Gobiernos Locales, de manera que la presunción exista a beneficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural deben ser administrados por el Gobierno Central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional: pues esa facultad van imbibitas (sic) también el las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución". (T.XXXVI, p. 1067. Controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca 2732, Federación y Estado de Oaxaca, 15 de octubre de 1932. Mayoría de 14 votos.)

Así, conforme a lo establecido en el artículo 103, fracción I, de la Carta Magna, está reservada a la federación la resolución de toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales, de ahí que son los Tribunales Federales los que conocen del juicio de amparo contra normas generales, estando vedada esa facultad a los Tribunales de los Estados.

B).- LA DIVISION DE PODERES.

Dentro del estudio de los poderes federales en sí mismos es necesario estudiar la teoría de la división de poderes. Teórica y prácticamente desde la antigüedad siempre estuvo presente esta institución política, - Aristóteles distingue en la Política tres

ámbitos de función del Estado – dicha teoría ha ido evolucionando a lo largo de la historia, este en palabras del maestro Tena Ramírez, se deduce de la “realidad histórica concreta”. 88

Es en la época moderna, a partir de las obras de John Locke y Charles de Montesquieu principalmente, - los que basados en la organización constitucional inglesa presentan el elemento innovador en la teoría de la división de poderes, dicho elemento fue, el pasar de una concepción hasta cierto punto simplista de la división de poderes, entendida principalmente como una división de funciones, de especialización en el trabajo, a una concepción fraccionadora del poder, en la que dicha división del trabajo pasa a segundo término, buscando principalmente limitarlo para impedir su abuso, así encontramos que es en esta época, en donde en palabras de Reinhold Zippelius, “la idea de la división de poderes adquirió un significado político fundamental. Se convirtió entonces en postulado de un equilibrio de los poderes y, por tanto, en elemento esencial de la idea del Estado liberal de derecho”. 89

John Locke, que precedió a Montesquieu en el desarrollo de estas ideas, habló originalmente de tres poderes. “el legislativo, que dicta las normas generales, el ejecutivo que las realiza mediante la ejecución, y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad”.90

Posteriormente Charles de Montesquieu, en su obra “el espíritu de las leyes”, reitera las ideas de Locke, pero agregando un elemento innovador que había escapado a la concepción de Locke, la función jurisdiccional.

Así Montesquieu, respetando la función legislativa tal y como la había concebido Locke, distingue entre dos funciones ejecutivas que consisten en la aplicación de leyes “el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”, este último que es el que se encarga de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares, se llama poder judicial; el señalado en primer término, poder ejecutivo del Estado.91

Es así como Montesquieu, después de distinguir los tres tipos de funciones, establece los órganos correlativos, siempre con miras a impedir el abuso del poder. De esta forma surge la clásica división tripartita en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Disintiendo con la corriente doctrinaria antes descrita encontramos la opinión del maestro Elisur Arteaga Nava, para el que fue Maquiavelo y no Locke y Montesquieu, quienes dieron al mundo moderno la teoría de la división de poderes.

Para el Maestro Arteaga Nava, fue Maquiavelo quien “encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron Locke y Montesquieu” y más adelante continúa “El poder se divide en la práctica con el fin de permitir a su titular su ejercicio y evitarle los inconvenientes que su goce trae aparejado. Esto es lo real; lo que confirman los hechos; lo demás es simple

ilusión y en el mejor de los casos, sólo teoría”.⁹² La experiencia de nuestro país parecería confirmar lo anterior.

En la teoría clásica de la división de poderes el esquema del control del poder es el siguiente, se establece en primer término un esquema de organización; el cual tiene su base en la distinción formal de las funciones y a continuación se crean los órganos correlativos para desempeñarlas, dichos órganos deben reducirse principalmente a realizar las funciones públicas que se les han encomendado.

Asimismo la atribución de funciones específicas a un determinado órgano, trae como ventaja adicional, una especialización oportuna, adecuada y eficaz de las tareas que han de desempeñar.

Es así que, además de impedir el abuso de poder la teoría de la división de poderes busca garantizar entre otros valores la libertad individual, la independencia, autonomía y seguridad del estado.

Entre las críticas que se han hecho en contra de este esquema encontramos la que establece que la separación de los poderes, hecha por Montesquieu, fue una división puramente teórica, mecánica, estática y rígida, que va en desacuerdo con la realidad.

Además de que como lo expuesto por Hobbes, el poder soberano es indivisible, ya que los poderes divididos tienden a enfrentarse destruyéndose mutuamente, lo que equipararía a la desilusión del poder y del Estado.

Es por lo anterior, que con posterioridad hubo en la doctrina, una atenuación del principio de la división de poderes, porque esta separación absoluta no se puede concebir.

En los textos constitucionales modernos se establece como principio general el de división de poderes, tanto la Constitución Federal, como las locales lo consagran. Nuestra Carta Magna lo establece en el primer párrafo del artículo 49, que establece: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”,

De acuerdo a como ya se vio anteriormente, el principio de la división de poderes no se ha establecido estrictamente en la práctica, de acuerdo a su concepción típico ideal.

En nuestro sistema jurídico, las excepciones más importantes al principio de la división de poderes están consagradas en el artículo 29 Constitucional, el cual reza: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión

Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

El citado precepto, consagra dos instituciones, la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias, que pueden constituir excepciones transitorias al principio de división de poderes.

La suspensión de garantías implica la desaparición momentánea, por parte del Poder Público de la obligación de respetar los derechos individuales consagrados en la Constitución. En la adopción de dicha medida intervienen tres voluntades: la del Presidente de la República, que es la única autoridad que puede solicitar se decrete la suspensión de garantías, la de los titulares de las Secretarías de Estados y la del Congreso de la Unión, que es el que decreta la suspensión aprobando la iniciativa presidencial.

Además la suspensión, debe reducirse a las garantías que fuesen obstáculo para resolver la situación de emergencia en forma eficaz y rápida. Asimismo, la suspensión puede abarcar todo el país o determinada región en donde se localice la situación de emergencia.

Por otro lado la suspensión de garantías debe de ser por un tiempo determinado y no puede contraerse a determinado individuo, y finalmente la suspensión se debe decretar por medio de una disposición de carácter general.

La otra institución consagrada en el artículo 29 Constitucional que puede llegar a ser un paliativo del principio de la división de poderes es el otorgamiento al ejecutivo, por parte del Congreso de facultades extraordinarias para hacer frente a una situación de grave peligro o conflicto.

Las facultades extraordinarias deben de reunir los mismos requisitos, relativos a la suspensión de garantías, establecidas en el artículo 29 Constitucional; delimitándose claramente las facultades que se conceden al Ejecutivo, el tiempo y lugar de su duración, estableciéndose por medio de una disposición de carácter general, sin que se pueda referir a determinado individuo; diferenciándose de la suspensión de garantías en que ésta puede ser acordada tanto por la Comisión Permanente como por el Congreso de la Unión, en tanto que las facultades extraordinarias, solo pueden ser autorizadas por el segundo.

Cabe subrayar que la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo por parte del Congreso, debe de ser en los términos del artículo 29 Constitucional, de lo contrario, dicha delegación sería inconstitucional.

Además nuestra Constitución establece otras excepciones menos importantes al principio de división de poderes con miras a lograr la colaboración necesaria para que haya la suficiente integración dentro del sistema estatal. En nuestro sistema constitucional este sistema de colaboración se realiza por dos medios:

1.- Necesitando que para la validez de un acto sea necesario que participen dos poderes, como por ejemplo en la celebración de tratados se necesita la participación tanto del Presidente como del Senado.

2.- O concediendo a uno de los Poderes, ciertas facultades que no son típicas de ese poder, sino que pertenecen a alguno de los otros dos, como por ejemplo, la facultad de tipo judicial concedida al Senado de la República para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que gocen de fuero.

Es así por lo que, a nuestro juicio, el poder soberano dimana del pueblo (artículo 39 Constitucional), las distintas funciones en que se divide al mismo, se equilibran y coordinan mutuamente, de tal manera que se impida su abuso en perjuicio de los gobernados, y se logre la conservación de la nación organizada como Estado.

Así, la distribución de las funciones estatales entre los órganos encargados de desempeñarlas, no debe de ser entendida como una “relación de total independencia de los poderes entre sí, sino un vínculo de coordinación jurídicamente regulado. Así se salvaguarda también la unidad jurídica del Estado”. 93

Así y de acuerdo al principio de división de poderes, funcionalmente hablando, una asamblea legislativa, (por ejemplo el Congreso de la Unión) no sería el órgano adecuado para emitir actos jurisdiccionales, debido a que una asamblea tan grande goza de la garantías personal de independencia judicial, ni posee la capacidad técnico jurídica para realizar la función tan delicada del juzgador.

Por consiguiente el poder judicial de un país, tampoco sería el órgano adecuado para emitir un acto legislativo, aunque lo sea materialmente, como sería el dejar sin efectos generales una disposición legislativa, en la revisión, por parte de un tribunal constitucional de una ley, ya que los tribunales (independientemente de la aptitud técnica jurídico – constitucional), no tienen la capacidad discrecional, que implica emitir la regulación político – jurídica de un país, porque no disponen, a diferencia de las asambleas legislativas, (por lo menos en teoría), del consenso, de las amplias bases de información, que otorga la mayoría que representan y del debate público para la emisión de actos legislativos que tengan efectos generales sobre la población de un país.

De lo contrario se constituiría el poder judicial en supremo revisor de los actos de los demás poderes, lo que en el caso particular de nuestro país no permite la Constitución.

Históricamente así se ha entendido. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 23 de Mayo de 1855, de Ignacio Comonfort, en su artículo 99, fracción I, disponía: “No puede la Suprema Corte de Justicia: ...I, Hacer reglamento alguno, ni aún sobre materia pertenecientes a la administración de Justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren las leyes”.

Una de las críticas más constantes hecha por el constitucionalismo moderno a la teoría de la división de poderes, es el monopolio por parte de las asambleas legislativas de la función de legislar. Al respecto se señala que en muchos casos es el Poder Ejecutivo, por su experiencia, y por la naturaleza técnica de la legislación moderna el apto para permitir las leyes.

Al respecto cabe declarar que si bien es cierto que la creación de leyes, requiere de una capacidad técnica que implica conocimientos especiales, y en este sentido podría el Poder Ejecutivo participar tal como lo hace (artículo 89 fracción I Constitucional) al proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, también es cierto que como nos dice el maestro Tena Ramírez la función política del órgano legislativo, es indelegable. ⁹⁴

Así habría que distinguir entre la pura función técnica material de hacer leyes y la función de carácter netamente político que posee el Congreso de la Unión, la cual debe permanecer inafectada.

Por lo que la emisión de las leyes, y en general de todo acto de carácter legislativo, salvo las excepciones que establezca la Constitución, debe salir del ámbito materia, y menos aún político del cuerpo legislativo, ya que en caso contrario se atentaría gravemente contra el equilibrio y orden interno del Estado.

Concluyendo y citando de nueva cuenta a Reinhold Zippelius, podemos decir que “No obstante tales intersecciones, rupturas y anulación de límites, el fin verdadero de la división de poderes se logra, a grandes rasgos, en tanto los diversos grupos de órganos se controlen eficazmente entre sí. En este sentido, la función de control que en la división típica – ideal de poderes correspondería a la separación de los ámbitos de función – legislación, administración y jurisdicción - pueden ejercerse, en parte, también mediante técnicas cooperativas”. ⁹⁵

De conformidad con las ideas arriba expresadas, en torno a la flexibilidad del principio de división de poderes, la Corte, se ha pronunciado al respecto en los siguientes términos.

"DIVISION DE PODERES, SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial ejerzan funciones que en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 Constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales que son propias del Poder Judicial a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en el caso de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución Federal de la República es de carácter Flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en que se deposita el ejercicio del supremo poder de la Federación facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta". (Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otros. 22 de Octubre de 1981. Unanimidad de 4 Votos). 96

C).- EL PODER JUDICIAL FEDERAL, DEFENSOR DE LA CONSTITUCION.

Bajo el título genérico de "medios o mecanismos de la defensa de la Constitución" quedan comprendidas las instituciones procedimentales, preventivas unas, reparatorias otras, del orden constitucional. Su finalidad no es otra que mantener y salvaguardar el orden constitucional vigente.

Entre las preventivas quedan comprendidas esencialmente: La separación de poderes (artículo 49 Constitucional); el procedimiento dificultado de reforma (artículo 135 Constitucional); el control del presupuesto a través de la revisión de la cuenta pública (artículo 14, fracción III Constitucional).

Por lo que hace, ya en específico, a los sistemas reparatorios del orden constitucional se está en presencia de las garantías constitucionales, cuya finalidad no es otra que la de restaurar al orden constitucional cuando ha sido vulnerado y buscar en todo caso su cumplimiento.

En nuestro sistema constitucional, están vigentes las siguientes garantías constitucionales:

- 1) El litigio Constitucional: Como tales están la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, previstos en el artículo 105 de la Constitución Federal.
- 2) Juicios de responsabilidad política, administrativa y penal de los servidores públicos, previstos en el título cuarto de la Carta Magna (artículo 108 a 114). “De las responsabilidades de los servidores públicos”.
- 3) Las facultades jurisdiccionales del Tribunal Federal Electoral (artículo 41).
- 4) El juicio de amparo cuyo fundamento se encuentra en el artículo 103 y 107 de la Carta Magna.
- 5) La facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de violación al voto o sufragio, establecida en el artículo 97 del Ordenamiento Supremo.

De las anteriores garantías constitucionales, es el juicio de amparo el sistema de control jurisdiccional por excelencia defensor de la Constitución.

A).- EL JUICIO DE AMPARO Y LA NO ACEPTACION DEL CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCION.

El control difuso de la Constitución consiste en que también los jueces ordinarios (jueces en función procesal) pueden pronunciarse declarando inconstitucional un precepto ordinario.

La Corte no ha aceptado el control difuso de la Constitución, en interpretación de sus artículos 133 y 107 Constitucionales, pues sostiene que solo los Tribunales de la Federación, por medio del juicio de amparo pueden declarar la inconstitucionalidad de una norma general.

“LEYES DE LOS ESTADOS, CONTRARIAS A LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.- Es cierto que el artículo 133 de la Constitución Federal, dispone que los jueces de cada Estado aplicarán preceptos de ella, a pesar de las disposiciones en contrario, que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados; pero para saber, a ciencia cierta, si una disposición de las leyes de los Estados, es contraria a los preceptos constitucionales, se requiere que, previamente, así se haya resuelto por tribunales competentes, que no pueden ser otros que los Tribunales de la Federación”. (T.XLV, p. 2442, Amparo administrativo en revisión 3323/31, Nuñez de Quintana María, 1° de agosto de 1935, unanimidad de 5 votos).

“LEYES, DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS, POR LOS JUECES DE DISTRITO.- Un juez de Distrito no está capacitado para declarar inconstitucional una ley en el procedimiento seguido para dirimir una competencia suscitada entre él y

otro de Primera Instancia. En efecto, no se reúnen los requisitos necesarios para ello, pues no existe queja o instancia de particular agraviado reclamando la inconstitucionalidad de la ley, el procedimiento no es el del juicio de amparo, sino el delineado para resolver el conflicto jurisdiccional, procedimiento dentro del cual no se ha oído a la autoridad responsable, y como no existe queja de parte, la resolución que recayera no asumiría un aspecto de declaración respecto al caso concreto y singular de la queja, sino más bien, el de una consideración que podría tener el carácter de una declaración general prohibida por la ley. Es verdad que el artículo 133 de la Constitución, es confirmativo del régimen federal y evita el predominio de las leyes locales sobre la Constitución, estableciendo con firmeza la supremacía de esa misma Carta Fundamental, pero no es fuente de competencia, de la cual resulte la facultad de los tribunales federales y, por tanto, de la Suprema Corte de Justicia, para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley. Obliga a los jueces de los Estados a proceder siempre conforme a la Constitución, obligación que, por lo demás, no es tan sólo de estos funcionarios, sino de todas las autoridades, cuyos actos tienen la presunción de constitucionalidad, que cede, únicamente ante la eficacia decisiva de un fallo judicial federal que la excluya. Este fallo no puede producirse sino mediante el juicio de amparo. De tal modo, la influencia salvadora de ese noble procedimiento pone a cubierto de todo ataque a la Constitución, sin romper el equilibrio de los poderes, ni afectar la estabilidad de las instituciones. Existe también la fracción XII del artículo 107 constitucional (sic) que obliga a los alcaides o carceleros a obrar conforme a la Constitución, poniendo en libertad a los reos si no reciben oportunamente el auto de prisión preventiva, pero este caso se estima como la excepción, aún dentro del mismo artículo 107, que establece las bases del juicio constitucional de amparo, por consiguiente sentado todo lo anterior, no es procedente que este Tribunal haga ninguna declaratoria respecto de la inconstitucionalidad o constitucionalidad de la ley que se trate, la cual debe ser aplicada en sus términos" (T.XCVI, p. 2278, Competencia 10/47, Tenorio Melquiades y coagraviados, 30 de marzo de 1948, mayoría de 10 votos).

Sin embargo, no obstante que el artículo 133 Constitucional no está aceptando el control difuso de la Constitución, cabe hacer notar que, una cosa es la interpretación de una norma secundaria y otra es la aplicación de la Constitución Federal e inaplicación de la norma secundaria que contraviene a la norma fundamental, tal como lo establece el citado artículo 133. Verbigracia: El caso de normas penales secundarias. (Código Federal de Procedimientos Penales reformado el 10 de enero de 1994.), que no permiten la libertad provisional bajo caución en tratándose de delitos graves, pero que aún contemplados algunos delitos como graves, su penalidad no excedía del término medio aritmético de cinco años, contraviniendo la norma fundamental en su artículo 20, fracción I, anterior a la última reforma, en vigor, hasta el 4 de septiembre de 1994, es decir, la reforma constitucional acorde a los preceptos ordinarios reformados en enero de 1994, entró en vigor ocho meses después de la reforma al Código Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, con lo cual el juzgador se veía en un dilema en cuanto a la aplicación de la norma ordinaria que permitía la libertad bajo

caución o la Constitucional que la prohibía, situación que consideró se resolvería en estricto apego a la ley, aplicando la norma constitucional.

Este criterio de aplicación de la norma fundamental y desaplicación de la norma secundaria contraventora de aquélla, está plasmado en la tesis que a continuación se transcribe:

"CONSTITUCION. SU APLICACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL FUERO COMUN CUANDO SE ENCUENTRA CONTRAVENIDA POR UNA LEY ORDINARIA.- Si bien es verdad que las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, si están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, en acatamiento del principio de supremacía que estatuye el artículo 133 de la propia Carta Magna, cuando el precepto de la ley ordinaria contraviene directamente y de modo manifiesto, una disposición expresa del Pacto Federal".

De ahí que a mi juicio, es aceptable que el único intérprete de la Constitución lo sea el Poder Judicial de la Federación, pero la obligación de los jueces ordinarios (puede ser un juez de distrito en su función de juez de proceso) es de desestimar toda norma secundaria que notoriamente esté en contradicción con la Carta Magna y aplicar esta última.

B).- EL JUICIO POLITICO.

La responsabilidad política se exige a los servidores públicos en el artículo 110 Constitucional: Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos a juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

La responsabilidad penal la determina el artículo 111 de la siguiente forma: Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero, ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los Términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demanda del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por último, incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos, de acuerdo con el artículo 109, fracción III, cuando cometan "... actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Concluyendo, la responsabilidad política se exige a los servidores públicos que indica el artículo 110 de la Carta Magna cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones que puede traer como consecuencia el juicio político son la destitución del servidor público y su inhabilitación para volver a desempeñar cargos o comisiones en el servicio público. El juicio primero se tramita en la Cámara de Diputados, (que se erige en tribunal de acusación) y ante la cual se oye al inculpado y si así procede, de acuerdo con la votación de los miembros presentes, le acusa ante la Cámara de Senadores (erigida en jurado o tribunal de sentencia) quien después de haber practicado las diligencias correspondientes y oído al acusado, emite, por aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, la sanción a que haya lugar. Las resoluciones de ambas cámaras son inatacables, aún para el caso del juicio de garantías (artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo).

C).- EL ARTICULO 105 CONSTITUCIONNALLL.

Dentro de los medios de defensa de la Constitución Federal, debemos mencionar la controversia constitucional y la acción de Constitucionalidad, previstas en las fracciones

I y II del artículo 105 Constitucional. Procedimientos del conocimiento exclusivo de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicho precepto constitucional ha tenido tres reformas, la primera el 25 de octubre de 1967 ⁹⁷; la segunda, en julio de 1993, en la que se incluyó como sujeto de dichos medios de defensa al gobierno del Distrito Federal; y por último, el vigente, de 17 de Diciembre de 1994, que a la letra dice:

“Artículo 105 Constitucional.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, 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 o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como 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; y k) Dos órganos de 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 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 en la controversia.

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado

Mexicano; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Estos dos procedimientos previstos en las dos primeras fracciones del artículo 105 Constitucional, difiere del juicio de amparo, en cuanto a que no son accesibles para los gobernados, sino únicamente para las personas morales del orden público ⁹⁸, se pensó en ellos en virtud de que la constitución no sólo podría ser infringida por las autoridades al violar garantías individuales de los gobernados como entes privados, sino también infringirla en perjuicio de las personas morales del orden público.

Así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis que a continuación se transcriben:

“CONFLICTOS CONSTITUCIONALES.- Si la Federación sostiene que la ley expedida por un Estado, ha invadido las atribuciones exclusivas de aquélla, y el Estado sostiene lo contrario, es inconcuso que la cuestión constituye un conflicto de carácter constitucional, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia, atento lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución, que, de modo imperativo, define la facultad exclusiva y privativa de la Corte, para conocer de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados. Las disposiciones de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución, se refieren a actos de las autoridades federales o locales, que los Estados, siempre que con ello se lesione una garantía individual; pero cuando no existe esta última circunstancia y un Estado o la Federación estiman lesionada su soberanía, entonces el juicio de amparo es ineficaz para resolver la pugna entre esas dos Entidades, y en tal caso, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución y con la teoría jurídica de l poder judicial, que encomiendan a la Justicia Federal la función esencial de interpretar la Constitución, es la Suprema Corte de Justicia la única autoridad capacitada para mantener la integridad del Pacto Federal, no mediante el juicio de amparo, sino con arreglo al artículo 105 ya citado, que, como se ha expresado

en alguna ejecutoria, resultaría una inmotivada y redundante repetición del 103, si fuera el juicio de amparo el único medio de que pudiera disponerse para resolver esa clase de conflictos. Por otra parte, de no ser así, no habría otro medio que la fuerza armada para resolver los conflictos que se suscitaran entre la Federación y los Estados, y si bien conforme al artículo 98 de la Constitución de 1857, sólo correspondía a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se suscitaban entre los Estados y el de aquellas en que la unión fuere parte, y de conformidad con los artículos 101 y 102 de la propia Constitución anterior, los Tribunales de la Federación debían resolver, por medio del juicio de amparo, las mismas controversias a que se refiere el artículo 103 de la Constitución vigente, tal circunstancia no es concluyente para resolver en sentido negativo la actual competencia de la Suprema Corte, para resolver esos conflictos, tanto porque la Constitución de 1917, sí incluye esa competencia, cuanto porque es innegable que el Constituyente del 57 tuvo una visión incompleta del juicio constitucional, ya que sólo lo tomó en consideración para restablecer la supremacía de la Carta Federal, cuando de su violación resultase la de las garantías del individuo; pero no para restablecer esa misma supremacía, cuando fuese violada alguna de las soberanías que establece, con menoscabo de coexistencia de las mismas, sin que hubiere agravio alguno individual; de aquí que su sistema resultara, como en efecto resultó, deficiente, toda vez que no confirió expresamente a la Corte de la facultad de resolver las controversias dichas, ni creó órgano alguno jurídico para resolverlas; por esto el Constituyente de Querétaro, queriendo implantar el postulado supremo de toda sociedad organizada, de que el imperio de la ley y no la violencia, debe ser la fuente de los derechos y deberes, tanto de los individuos como el Poder Público, para llenar el vacío de la Constitución anterior, amplió, en su artículo 105, la función jurídica de la Suprema Corte, como el más alto intérprete de la Constitución anterior, amplió en su artículo 105, la función jurídica de la Suprema Corte, como el más alto interprete de la Constitución, atribuyéndole competencia para conocer de los conflictos de carácter constitucional, entre la Federación y uno o más Estados, reservando al Senado de la República el conocimiento de los conflictos de carácter político; sin que esto implique una supremacía del Poder Judicial sobre los demás Poderes de la Federación, ni de los Estados, ni menos un ataque a la soberanía de aquélla o a la de éstos, porque como se ha dicho, en alguna ejecutoria, la Corte como órgano encargado de aplicar la ley, debe interpretarla como fue redactada y para los fines con que fue hecha, y no puede decirse que un Poder tenga más facultades que otro, ni supremacía sobre los demás, si hace uno de las que le demarca la misma Constitución, que es la Ley Suprema". (T.: T.XXXVI, p. 1067, Controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca 2/32, Federación y Estado de Oaxaca, 15 de octubre de 1932, mayoría de votos).

"PERSONAS MORALES DE ORDEN PUBLICO.- En el caso de que la Unión atente contra la soberanía de los Estados, o que éstos dicten disposiciones que invadan las atribuciones de aquélla, ni los Estados ni la Federación podrán recurrir al amparo para impedir la realización de atentado, sino acudir a la Suprema Corte en la vía de

controversia constitucional". (T.VII, p. 168, Amparo administrativo en revisión, Legislatura de Nayarit. 7 de Julio de 1920, unanimidad de 8 votos). 99

Desde luego, es la última reforma la que en este trabajo se analiza, en virtud de la intención de darle efectos generales a las sentencias que resuelvan sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, conforme a la lectura de la exposición de motivos de las reformas constitucionales del 18 de Diciembre de 1994, en la que se dice: "Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de Constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles del gobierno y para fungir como garante del federalismo".

Así, el artículo 105 Constitucional establece la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad de la Suprema Corte para conocer en segunda instancia de los procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten; son los dos primeros los que aquí interesan.

1.- Controversia Constitucional.

la controversia constitucional está prevista actualmente en la fracción I del artículo 105 Constitucional y reglamentaria en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo de 1995, en sus artículos del 1° al 58, a mi juicio con la misma técnica establecida para el procedimiento del juicio de amparo.

La controversia constitucional se presenta por actos o por normas generales emitidas por personas morales del orden público que afecten un interés genérico de otra persona moral del orden público. 100 En ella procede la suspensión del acto reclamado, pero no de la norma general (artículo 14 de la Ley Reglamentaria). Existen causales de improcedencia, dentro de las que cabe destacar las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las normas generales o actos de carácter electoral (artículo 19). Procede el Sobreseimiento (artículo 20); existe la suplencia de la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios (artículo 40), y algo trascendente para el mundo jurídico: las sentencias tienen efectos generales y trascienden a aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma impugnada; además de que son obligatorias para los Tribunales de la República, con efectos retroactivos únicamente para la materia penal, conforme a lo establecido en los artículos 41, fracción IV, 42, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria citada, que a continuación se transcriben:

"Artículo 41.- Las sentencias deberán contener: fracción IV.- Los alcances y efectos de la sentencia fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando ña sentencia

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.;

“Artículo 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o 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) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, **dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por mayoría de por lo menos ocho votos**. En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”.;

“Artículo 43.- Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

“Artículo 44.- Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieran publicado”.

“Artículo 45.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

Cabe mencionar también el rigorismo existente para el cumplimiento de las sentencias de controversia constitucional que establece como sanción para quien las incumpla con la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito.

“Artículo 46.- Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del incumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida. Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la

notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza de acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Cabe mencionar que la Corte ha resuelto numerosos casos de controversias constitucionales. El Diario Reforma del Distrito Federal, ha dicho “De mayo de 1993 a septiembre de 1995, la Corte ha recibido 18 controversias constitucionales, de las cuales ninguna ha sido resuelta hasta el momento, y en su mayoría han sido presentadas contra los gobernadores de Nuevo León, Sócrates Rizzo; Tamaulipas, Manuel Cavazos Lerma, y de Sonora, Manilio Fabio Beltrones”¹⁰¹ Además es evidente que aún no se tiene un concepto claro por parte de los abogados promoventes, respecto de la diferencia entre controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, mismas que trataré de explicar más adelante.

2.- Acción de Inconstitucionalidad

de la exposición de motivos de las reformas constitucionales de Diciembre de 1994 y de la lectura del precepto Constitucional y Ley Reglamentaria mencionada, se advierten claras diferencias entre la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

La controversia constitucional procede contra **actos** o **normas** de carácter general (Leyes, Tratados, Reglamentos, disposiciones de carácter general), emitidos por personas morales del orden público, concretamente la Federación, los Estados, El Distrito Federal, los Municipios Poderes de los Estados u órganos del gobierno del Distrito Federal.

Un acto podría darse en un conflicto de límites de tipo contencioso, sin incluir los establecidos en la fracción IV del artículo 73, de la Constitución Federal, conforme a la fracción III del artículo 21 de la Ley Reglamentaria; o bien una invasión a la soberanía de los estados, y en cuanto a la norma, para el caso de una invasión de esferas, sin que se actualice el agravio al gobernado. ¹⁰²

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad procede únicamente en contra de leyes Federales, de los Estados o del Distrito Federal, así como de los Tratados internacionales, tal como se advierte de la fracción II del artículo 105 Constitucional; sin que proceda contra reglamentos o disposiciones de carácter general, mismas que pueden resultar inconstitucionales y afectar las personas morales del orden público, (Esta observación la hace acertadamente Elisur Arteaga Nava, en su artículo “Las Nuevas Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”; ambos procedimientos excluyen la materia electoral.

Las partes en la acción de inconstitucionalidad son exclusivamente los órganos legislativos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal; el Ejecutivo Federal y el Procurador General de la República; y en la controversia lo son la entidad, poder o órgano que promueva la controversia o que hubiere emitido y promulgado la norma general (incluye reglamentos y disposiciones de observancia general) o pronunciado o realizado el acto materia de la controversia.

Cabe destacar que en la acción de inconstitucionalidad, en relación a la sentencias, también se suple la deficiencia de los conceptos de invalidez y se corrigen los errores que se adviertan en los preceptos invocados (Artículo 71 de la Ley Reglamentaria). Estas, al igual que la controversia constitucional, también se rigen por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de la citada Ley Reglamentaria, es decir, sus efectos trascienden a aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; serán obligatorias para los Tribunales Judiciales, Federales y Locales, Militares, Agrarios, Administrativos y del Trabajo, cuando se apruebe cuando menos por mayoría de ocho votos; serán notificados y publicados y no tienen efectos retroactivos salvo en la materia penal. Sin embargo, de la lectura del artículo 73 de la Ley Reglamentaria que a la letra dice: “Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”, se advierte que las sentencias dictadas en los procedimientos de acciones de inconstitucionalidad no tienen efectos generales, pues no se menciona el artículo 42 de esa ley, que establece esos efectos para la controversia constitucional cuando hubiera sido aprobada por lo menos con ocho votos. Esto último resulta extraño, ya que en la exposición de motivos a las reformas constitucionales de diciembre de 1994, al referirse a los dos procedimientos previstos en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, concretamente en aspectos generales y efectos de sus resoluciones se habla de efectos generales por ambas, al decir: “Hoy se propone que, adicionalmente los órganos federales estatales y municipales o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas. No obstante esto, en el artículo 105 constitucional, sólo la fracción I, relativa a la controversia constitucional, establece los efectos generales, mas no la fracción II, relativa a la acción de inconstitucionalidad, que como ya se dijo en la ley reglamentaria, también se excluyen esos efectos, al no incluir el artículo 73 en su texto al artículo 42.

Una diferencia substancial entre el juicio de amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, es que, en el juicio de amparo, existe un agravio personal y directo para el gobernado, por violación a sus garantías individuales (fracción I del artículo 103 Constitucional) o por invasión de esferas (fracciones II y III del artículo 103 Constitucional); en la controversia constitucional existe un agravio por invasión de esferas, pero no al gobernado, sino a una persona moral de orden público (Federación, Estado, Municipio, etc); y en la acción de inconstitucionalidad, no es necesaria la existencia de ese agravio a la persona moral de orden público ni a los gobernados, sino basta con el puro interés genérico de preservar la supremacía

constitucional, para que los órganos legislativo, el titular del Poder Ejecutivo o el Procurador General de la República, hagan valer esa acción.

Por último cabe mencionar que la acción de inconstitucionalidad si no se da la votación favorable al peticionario de por lo menos ocho ministros, ésta se desestimará y se archivará (artículo 72 de la Ley Reglamentaria), situación de votación que también se establece para la controversia constitucional, en tratándose de normas generales, para que no se desestime la controversia y tenga efectos generales, requisito de votación que no es aplicable a las controversias constitucionales por actos de las personas morales del orden público, caso en el cual no se podrá desestimar la controversia si es resuelta por mayoría de seis votos, y desde luego la sentencia que se pronuncie tendrá efectos únicamente respecto de las partes de la controversia (artículo 42 de la Ley Reglamentaria).

En conclusión, es claro que los efectos generales de las sentencias es solo para la controversia constitucional, mas no para la acción de inconstitucionalidad; pero que los peticionarios de la controversia no tienen el carácter de gobernados, por ser personas morales del orden público, más no personas morales oficiales que actúan como particulares.

CAPITULO VI

CONSIDERACIONES PERSONALES Y PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

A).- CONSIDERACIONES PERSONALES SOBRE EL TEMA.

De la lectura de los capítulos anteriores, se llega a la conclusión de que en México la opinión general en relación al amparo contra normas generales, (“amparo contra leyes”) es en el sentido de que, una vez que se declare inconstitucional una norma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta debe invalidarse de alguna manera y no ser aplicada a los demás gobernados que no solicitaron el amparo. De ahí que algunos juristas opinen que el principio de relatividad de las sentencias no debe imperar en el amparo contra normas generales, opinión que no es compartida por otros, pero conscientes también de la necesidad de la invalidez de las normas inconstitucionales, han dado diversas soluciones, algunas que se han tomado en cuenta y han propiciado reformas a la Ley de Amparo, como por ejemplo: La del artículo 76 bis, fracción I, consistente en que tratándose de actos que se funden en “Leyes” declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, en cualquier materia, debe suplirse la queja deficiente; la del artículo 156, consistente en que en el mismo caso los plazos en la tramitación del juicio son mas cortos, de tres días para rendir el informe justificado y diez para la audiencia constitucional (y no es de 5 y 30 días); la del artículo 157, en el mismo caso, consistente en que los Jueces de Distrito cuidarán de que los juicios de amparo no queden paralizados, especialmente cuando se alegue la aplicación de “leyes” declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte, etcétera; sin embargo, estas inserciones a la Ley son tan solo “remedios caseros” que no dan una real solución al problema, “la no aplicación al gobernado de normas inconstitucionales, aún vigentes, no obstante la declaratoria del máximo tribunal de la República”. De ahí que el objetivo de esta investigación es hacer una propuesta eficaz para solucionar el problema, sin trastocar los principios rectores del amparo.

Mi primera reflexión es en el sentido de que aún en el amparo contra normas generales el principio de relatividad de las sentencias debe substituir, pues suprimirlo produciría, como ya se señaló en los apartados anteriores los siguientes inconvenientes:

a).- Se afectarían también automáticamente otros de los principios rectores del amparo, el de instancia de parte agraviada y agravio personal y directo, previstos en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 4° de la Ley de Amparo, que están estrechamente relacionados con el de relatividad (consistente en que la sentencia favorece únicamente a quien solicite la protección constitucional, que es aquél a quien perjudica la norma general), favoreciendo a todos, aún a los que no solicitaran el amparo, contraviniendo así el principio de instancia de parte agraviada. También es caso de normas heteroaplicativas declaradas inconstitucionales, ésta no le causaría perjuicio al gobernado por inexistencia del primero acto de aplicación, pues los efectos

generales ya le favorecerían, lo que de alguna manera riñe con el diverso principio de agravio personal y directo.

Para el caso de que se aceptaran los efectos generales de las sentencias del amparo contra normas, ¿cuál sería el procedimiento a seguir ante la posibilidad de la aplicación de la norma aún vigente?, ¿se aceptaría la demanda?, ¿se desecharía por la notoria improcedencia, ante la inexistencia del agravio personal y directo por estar favorecido por los efectos generales de una sentencia, o en caso de considerarse que no es manifiesta la causal de improcedencia finalmente se llegaría a una sentencia de sobreseimiento, por la misma razón?

b).- Los efectos de las sentencias relativas se dan en cada una de las sentencias que se dicten; pero éstas pueden variar su sentido, hasta en tanto no exista jurisprudencia definida, de ahí que los efectos generales de las sentencias serían por demás variables, resultando de riesgo los efectos generales de la primera sentencia.

Es decir, el principio de relatividad es en función de una sola sentencia, no de la jurisprudencia, de cinco sentencias reiterando el mismo criterio sin ninguna en contrario.

c).- Darle efectos generales únicamente a las cinco sentencias que constituyen la jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de una ley, también sería atentatorio a la naturaleza del principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que la reflexión sería, el porqué unas sentencias son susceptibles de tener efectos generales y otras no.

d).- Darle efectos generales a las sentencias de amparo sería atentatorio al principio constitucional de División de Poderes, entendiéndose éste como una división de funciones, pues al Poder Judicial Federal no le corresponde derogar o abrogar las normas, y establecerla como una excepción en la Ley de Amparo sería incorrecto dada la supremacía constitucional y aún establecerla en la Constitución atentaría contra la naturaleza de la función legislativa de derogar y abrogar leyes.

Es al Poder Legislativo a quien compete esa facultad abrogatoria o derogatoria por ser el creador de la ley, o bien al Ejecutivo en el caso de los tratados y decretos o acuerdos generales; por ende, deben ser ellos los que deroguen o abroguen las normas declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte y sólo en caso de desacato darle la facultad al mas alto Tribunal de la República de hacer la declaratoria de invalidez con efectos generales.

La función del Poder Judicial de la Federación termina en su declaratoria de inconstitucionalidad, creando la jurisprudencia obligatoria respectiva una vez que se resuelvan cinco casos en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario (jurisprudencia que solo obliga a órganos jurisdiccionales mas no a las autoridades

legislativas y administrativas) y con la función de cumplir con el procedimiento de ejecución de toda sentencia.

Históricamente está demostrado que la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es la creación de normas. El artículo 99 de la Constitución Federal de 23 de Mayo de 1855, establecía: “No puede la Suprema Corte de Justicia: I.- Hacer reglamento alguno, ni aun sobre materia pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o aclares las leyes”.

Por otra parte, cabe hacer además las siguientes reflexiones:

1).- Los efectos generales dados a las sentencias dictadas en la controversia constitucional (a mi juicio, muy discutibles), no se debe tomar como parámetro para permitir en el juicio de amparo los efectos generales, pues aquel procedimiento previsto en el artículo 105, fracción I, Constitucional, tiene su justificación, en que en ese procedimiento no existe un agravio personal y directo a un gobernado, como en el juicio de amparo y en función de quien está establecido el principio de relatividad de las sentencias; pues el peticionario en la controversia es una persona moral de orden público, y no se trata de una persona moral oficial como particulares, caso éste en que los precedente es el amparo. Por ende, no debemos tomar como ejemplo este procedimiento, de características distintas al juicio de amparo.

2).- Es evidente que en el amparo contra normas generales no existe procedimiento de ejecución de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de la norma, aún cuando tiene las mismas características del amparo contra actos de autoridad, pues existen los mismos principios, las mismas partes, los mismos términos, los mismos recursos, los mismos procedimiento; por tanto, no existe razón válida de su inexistencia y, en consecuencia, debe incluirse en la Ley de Amparo un procedimiento de ejecución de esas sentencias que resuelven la inconstitucionalidad de una norma, cuando éstas constituyan jurisprudencia y sea viable su ejecución por medio de la derogación o abrogación que realice el autor de la norma, encomendada no al Juez de Distrito, como en el amparo contra actos sino a la propia Suprema Corte, dada la magnitud del asunto. Así no se afectarían los principios rectores del juicio de amparo y la División de Poderes.

Es necesario que las sentencias de amparo contra normas generales se ejecuten una vez que exista jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues es hasta ahí que existe la certeza que el criterio sustentado que declara la inconstitucionalidad de la norma está firme y se convierte en obligatorio para todas las autoridades jurisdiccionales, sin mas alternativa que dejar inválida sea norma para que las autoridades administrativas no la apliquen por inexistencia de la norma, más no por la obligatoriedad de la jurisprudencia.

Por otra parte, la sanción por el incumplimiento a las sentencias contra normas, conforme a mi propuesta, no operaría de la misma manera que está reglamentada para

los actos de aplicación cuando la autoridad responsable fuera el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, ya que se lastimaría la armonía de los Poderes de la Unión si la Suprema Corte tomara la decisión de destituir, en determinado caso, a los diputados y senadores que se opusieran a la ejecución, pues éstos gozan de fuero, además de que son autoridades emanadas del pueblo, lo que no sucede con los ministros de la Suprema Corte, quienes no obstante su facultad de destitución prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, en el caso del Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, consideró que por cuestiones de equilibrio entre los Poderes Federales y respecto a la Soberanía de los Estados, la Suprema Corte no debe ser quien determine su destitución y la responsabilidad penal pero, sin dejar de otorgarle facultad a la Suprema Corte de hacer público el incumplimiento, cuando la mayoría del Congreso o Legislatura Local se oponga, para que sea el pueblo mediante los partidos políticos o grupos de poder quienes les reproche su proceder, además de publicar la declaratoria de invalidez de la norma por disposición judicial, una vez que se hayan agotado todos los medios posibles para la declaración de invalidez por parte del Legislativo; declaración judicial que difícilmente se llegaría a pronunciar, por la alternativa del legislador a elaborar una nueva norma subsanando los vicios de inconstitucionalidad. Esa declaración deberá tener efectos generales, lo cual no rompe con el principio de relatividad de las sentencias, pues los efectos son de una declaratoria judicial, conclusión de un procedimiento de ejecución, mas no de las sentencias mismas. Esto desde luego no se establecería para las autoridades ejecutivas, quienes si pueden ser destituidas, previo desafuero del Congreso de la Unión, en algunos casos de altos funcionarios.

Para el caso de la negativa rotunda e injustificada del órgano legislativo a derogar o abrogar la norma, otra opción jurídica sería que se le otorgara otra facultad extraordinaria al Presidente de la República en términos del artículo 49 de la Constitución Federal, para que en uso de esas facultades derogara o abrogara las normas declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte, una vez que ésta se lo solicitara, existiendo así mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión; sin embargo, el inconveniente que encuentro es que, por emanar las iniciativas de ley en su gran mayoría del Ejecutivo, éste se negara a hacer uso de esas facultades extraordinarias, teniendo que llegar de nueva cuenta a la consecuencia de que sea la Suprema Corte quien hiciera esa declaración de invalidez propuesta; de ahí que considero que lo mas conveniente es que sea directamente la Suprema Corte quien actúe de inmediato ante el desacato del órgano legislativo.

La norma sustancia que establecería ese procedimiento, que se complementaría con la reforma de otras, diría lo siguiente:

“También se ejecutarán las sentencias que declaren inconstitucional una norma general y que constituyan jurisprudencia. En este caso, una vez que la Suprema Corte establezca la jurisprudencia respectiva, comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables, para que de inmediato den cumplimiento a la sentencia,

derogando o abrogando la norma general materia del juicio y haciendo la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación, debiendo éstas de informar al respecto en un plazo de quince días. El plazo para el cumplimiento no deberá de exceder de treinta días, concluido éste sin que se reciba el informe, se otorgará un nuevo plazo de veinticuatro horas para el mismo fin y concluido éste sin que se tenga el informe del cumplimiento de la sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, cuando no se trate del Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procurando su exacto y debido cumplimiento, por todos los medios posibles. Cuando la autoridad responsable sea el Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o Asamblea de Representantes del Distrito Federal, si no obstante de haber agotado los medios posibles para su cumplimiento, no se logre éste en el término establecido, la Suprema Corte resolverá declarando la invalidez de la norma por disposición judicial, con efectos generales, lo que junto con el desacato hará público en el Diario Oficial de la Federación, y en cualquier otro diario nacional de mayor circulación.

Cumplida la sentencia la Suprema Corte comunicará el cumplimiento a los Jueces de Distrito o Tribunales Colegiados en su caso, que conocieron de los asuntos que constituyeron la jurisprudencia relativa, para que se tengan por cumplidas las sentencias. Las demás sentencias que se dicten y que declaren la inconstitucionalidad de la misma norma se tendrán por cumplidas, con la sola publicación del decreto que la declare derogada o abrogada, o con la publicación de la norma por disposición judicial.

3).- En la fórmula propuesta en el inciso anterior, no se consideró que fuera la Corte quien decretara la sanción, en tratándose del Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales para no lastimar el equilibrio entre los Poderes de la Unión y la Soberanía de los Estados, pues también existe el inconveniente de fuero que gozan los diputados (federales y locales) y Senadores, pues es el Congreso el encargado de desaforar a los altos funcionarios. Por lo que hace al Presidente de la República si es necesario el desafuero, que realizaría el Congreso, para que sea separado de su encargo, tal como lo dispone la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, y el 109 de la Ley de Amparo.

4).- De los amparos contra normas generales actualmente conocen de los tribunales federales en sus respectivas competencias. El Pleno, de leyes y tratados internacionales; las Salas, de reglamentos y los Colegiados de disposiciones y acuerdos generales (decretos administrativos, circulares, acuerdos delegatorios, etcétera).

Sin embargo, por los problemas que representa la diversidad de criterios de los Tribunales Colegiados, es necesario que éstos no tengan competencia en tratándose de normas generales, (de disposiciones o acuerdos de carácter general), para así poder realizar de inmediato y eficazmente el procedimiento propuesto de ejecución de sentencias en tratándose de normas generales. Así también, la Suprema Corte sería un auténtico Tribunal Constitucional.

En efecto, otro inconveniente en el procedimiento de ejecución de las sentencias contra normas generales, lo encontramos en tratándose de aquéllas que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes actualmente, por exclusión de los establecido en los artículos 83 y 85 de la Ley de Amparo, tienen competencia determinada para conocer de amparos indirectos contra normas generales (decretos administrativos, acuerdos generales, etcétera) y la facultad de emitir jurisprudencia al respecto; toda vez que debido a la multiplicación de estos Tribunales de Circuito, es natural que los criterios resultan variados y hasta contradictorios, de tal manera que si un Colegiado declara inconstitucional una norma general en su respectiva competencia y establece criterio o jurisprudencia, resultaría de riesgo, realizar el procedimiento de ejecución que propongo de esas sentencias, puesto que puede darse el caso de que exista un criterio contrario de otro Colegiado, caso en el que habría que esperar a que se resolviera el procedimiento de contradicción de tesis existente en nuestro sistema actual de amparo, lo cual lleva su tiempo, además del tiempo que correría hasta en tanto se denuncie la contradicción; pero aún más, puede darse el caso en que la contradicción no aparezca o no se denuncie y la ejecución de sentencias propuesta en este trabajo, se tornaría indefinida, de ahí que lo más conveniente para la eficacia del procedimiento propuesto, sería el suprimir la facultad del Tribunal Colegiado para conocer de amparos indirectos contra normas generales, y que fuera solo la Suprema Corte, en Pleno o en Salas, quien resolviera, resultando desde luego necesario reformar la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos relativos. Así también, aun cuando no procede el recurso de revisión contra las resoluciones que en materia de amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, en tratándose de decretos administrativos y órdenes de carácter general, es necesario incluir la procedencia de la segunda instancia para que la Corte emita jurisprudencia al respecto y no los Colegiados, quienes no podrías emitirla por existir un recurso.

5).- Otero en el Acta de Reformas (artículo 22), no proponía la suspensión del principio de relatividad de las sentencias sino una declaración de nulidad de la norma por parte del Congreso, teniendo ya esa preocupación, que aún subsiste, de dejar sin efectos las normas inconstitucionales, situación esta última que no trascendió. Mi propuesta es que sea el Poder Judicial de la Federación quien haga la declaración de inconstitucionalidad y que procure se invalide la norma por el propio Poder Legislativo, para respetar las funciones y lograr el equilibrio de los Poderes de la Unión y la Soberanía de los Estados y solo en el caso extremo de un desacato injustificado, el Poder Judicial de la Federación haga una declaratoria judicial de invalidez de la norma.

6).- Si bien es cierto que en otros países se otorgaran efectos generales a las sentencias de procedimientos de inconstitucionalidad, no debemos tomar como parámetro obligatorio las legislaciones de esos países, pues si existen errores, copiaremos esos errores, además de que nuestra legislación prevé procedimientos de características diferentes a los establecidos en otras legislaciones, y, por tanto, el análisis al respecto debe ser mas minuciosa y tomar de ahí lo que sea compatible con nuestro sistema jurídico, pero no copiar fórmulas íntegramente.

7).- Por último, tanto la Constitución Federal (artículo 103), como la Ley de Amparo, (en diversos preceptos) al referirse a las normas generales, (ley, tratados, reglamentos, disposiciones o acuerdos de carácter general), refiere a “leyes” no obstante que se sigue el mismo tratamiento para todas, por tanto es necesario que se inserte en la legislación el concepto de “normas generales”, por el de “leyes”, tal como ya se hizo en el artículo 105 Constitucional.

Por todo lo anterior son necesarias reformas a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, mismas que delante propongo.

B).- PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

a).- REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL.

Reformar el artículo 103 de la Constitución Federal de la siguiente manera:

“Artículo 103.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por **normas generales** o actos de autoridad que violen las garantías individuales;...”

Actualmente el fundamento constitucional de la jurisprudencia lo encontramos en el artículo 94, párrafo séptimo **103**, dicho numeral encomienda a la Ley de Amparo fije su obligatoriedad, así como los requisitos para su interrupción y modificación al decir textualmente lo siguiente: Artículo 94... “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.

Considero conveniente para los efectos de mi propuesta, que a dicho párrafo se le adicione lo siguiente: “y la ejecución de las sentencias que constituyan jurisprudencia y que declaren la inconstitucionalidad de una norma general”. Para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 94... “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación, **y la ejecución de las sentencias que constituyan jurisprudencia y que declaren la inconstitucionalidad de una norma general**”.

Es necesario **adicionar un último párrafo al citado artículo 94 Constitucional**, que regule con ese rango la declaratoria judicial de invalidez de la norma declarada inconstitucional en caso de un desacato rotundo e injustificado del Poder Legislativo Federal o Local. El párrafo quedaría de la siguiente manera.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá publicar la declaratoria judicial de invalidez de la norma declarada inconstitucional por la Jurisprudencia cuando el Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se nieguen injustificadamente a cumplir con la petición de cumplimiento a las sentencias de amparo contra normas generales. Dicha declaración tendrá efectos generales.

Como consecuencia habría que adicionar el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 Constitucional con la Leyenda “salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 97 de esta Constitución.”, para quedar como sigue:

“Art. 107.- ... II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, **salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 94 de ésta Constitución**”.

Desde luego para imponer al legislador una obligación de rango constitucional para el cabal y eficaz cumplimiento de las sentencias que amparo, es necesario adicionar el artículo 72 (capítulo II, sección II, de la Iniciativa y Formación de las leyes) en su inciso F con una leyenda que diga: “pudiendo dejar de observarse en el caso de ejecución de sentencias de amparo relativas a normas generales declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte”; para quedar como sigue:

Artículo 72.- “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;- ... f) En la interpretación, reforma o derogación de la leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, **pudiendo dejar de observarse en el caso de ejecución de sentencias de amparo relativas a normas generales declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte**”.

Crear además en ese mismo precepto un inciso más, el inciso K, que dijera:

“K).- Toda ley o decreto que se declare inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte, deberá derogarse de inmediato, creándose una nueva en la que se subsanen los vicios de inconstitucionalidad advertidos por la jurisprudencia. El legislador no deberá desacatar esta disposición.

Desde luego, para que la disposición anterior se aplique a las legislaciones estatales, es conveniente adicionar una fracción más al artículo 107 Constitucional que regule la ejecución de las sentencias de amparo y que dijera:

“XVIII.- La ejecución de las sentencias de amparo se realizará en los términos que señale la ley reglamentaria. Para efectos del cumplimiento de las sentencias de amparo contra normas generales, las Constituciones de los Estados observarán lo dispuesto en el inciso K del artículo 72 de esta Constitución”.

b).- REFORMAS A LA LEY DE AMPARO.

Es necesario también reformar la Ley de Amparo adecuándola a la nueva estructura de la Suprema Corte y en lugar de señalar catorce ministros, señalar ocho, así como en lugar de establecer el término amparo contra “leyes”, establecer el de amparo contra “normas generales”.

Asimismo, se adicionaría un nuevo precepto (113 bis) a la Ley de Amparo, en el capítulo de ejecución de sentencias que dijera exactamente lo que ya se dijo con anterioridad:

“También se ejecutarán las sentencias que declaren inconstitucional una norma general y que constituyan jurisprudencia. En este caso, una vez que la Suprema Corte establezca la jurisprudencia respectiva, comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables, para que de inmediato den cumplimiento la sentencia, derogando o abrogando la norma general materia del juicio y haciendo la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación, debiendo éstas informar el respecto en un plazo de quince días. El plazo para el cumplimiento no deberá de exceder de treinta días, concluido éste sin que se reciba el informe, se otorgará un nuevo plazo de veinticuatro horas para el mismo fin y concluido éste sin que se tenga el informe del cumplimiento de la sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, cuando no se trate del Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procurando su exacto y debido cumplimiento, por todos los medios posibles. Cuando la autoridad responsable sea el Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o Asamblea de Representantes del Distrito Federal, si no obstante de haber agotado los medios posibles para su cumplimiento, no se lograre éste en el término establecido, la Suprema Corte resolverá declarando la invalidez de la norma por disposición judicial, con efectos generales, lo que junto con el desacato hará público en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación, y en cualquier otro diario nacional de mayor circulación.

Cumplida la sentencia la Suprema Corte comunicará el cumplimiento a los Jueces de Distrito o Tribunales Colegiados en su caso, que conocieron de los asuntos que constituyeron la jurisprudencia relativa, para que se tengan por cumplidas las

sentencias. Las demás sentencias que se dicten y que declaren la inconstitucionalidad de la misma norma se tendrán por cumplidas, con la sola publicación del decreto que la declare derogada o abrogada, o con la publicación del desacato y declaratoria de invalidez de la norma por disposición judicial.

Para efectos de solucionar el problema de las sentencias de los Tribunales Colegiados que resuelven la inconstitucionalidad de una general en su respectiva competencia y evitar que la ejecución propuesta se torne indefinida e ineficaz, lo conveniente es, como ya se dijo, suprimir esa facultad, pasándola exclusivamente a la Suprema Corte, por tanto, se reformaría también el artículo 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo, 21 y 37 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 84: Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

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

a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlas inconstitucionales, **normas generales**, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación, directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;...”

Adicionar en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, para que proceda el recurso de revisión en amparo directo, en tratándose de decretos administrativos y acuerdos generales para que así la Suprema Corte sea quien se pronuncie en definitiva y establezca la jurisprudencia, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 21, fracciones II y III, incisos a), en los mismos términos, para quedar como sigue:

“Artículo 83. Procede el recurso de revisión:... V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, **decretos administrativos y acuerdos generales** o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente,

dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este acaso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste”.

c).- REFORMAS A LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Para efectos de dar exclusiva competencia a la Suprema Corte de conocer de amparos contra normas generales, también es necesario adicionar el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

“Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:...

II.- Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios o de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, sí en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, **decretos administrativos y acuerdos generales**, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma es estas materias, y...”.

II. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o **decretos administrativos y acuerdos generales**, en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional, y...”.

Desde luego sería necesario adecuar normas de otros ordenamientos jurídicos que tengan relación con esta propuesta; por ejemplo la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecería también la obligatoriedad para los directivos del Congreso General, de cada una de las cámaras y de la Comisión Permanente, del cumplimiento de las sentencias de amparo contra normas generales que constituyan jurisprudencia, así como la posibilidad de excepción al formalismo para la derogación y abrogación de una norma general declarada inconstitucional por la jurisprudencia.

CONCLUSIONES

En torno a las consideraciones personales que se dieron, me permito concluir lo siguiente:

PRIMERA.- Es necesaria la invalidez de la norma, una vez que la Suprema Corte la declare inconstitucional y establezca jurisprudencia.

SEGUNDA.- Ante tal necesidad no es conveniente suprimir el principio de relatividad de las sentencias en el amparo contra normas generales por las razones mencionadas en las consideraciones expuestas en el apartado anterior.

TERCERA.- Lo conveniente ante tal necesidad, es establecer un procedimiento que no afecte los principios rectores del juicio de amparo y la división y equilibrio de los poderes de la Unión.

El procedimiento conveniente, para estar acorde con el párrafo tercero del artículo 17 Constitucional, es por la vía de la ejecución de las sentencias de amparo contra normas generales propuesto en el apartado anterior, de tal manera que sea la propia autoridad creadora de la norma quien la derogue o abrogue, respetando la división de funciones y el equilibrio entre los Poderes de la Unión y la soberanía de los Estados.

CUARTA.- Como última solución al problema, para el caso de no lograr la invalidez de la norma por parte del Poder Legislativo, debe ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano de justicia del Poder Judicial de la Federación, quien haga una declaración de desacato e invalidez de la norma con efectos generales, lo que no riñe con el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues los efectos generales serían de la declaración emitida finalmente en un procedimiento de ejecución de sentencias, mas no son los efectos de las sentencias mismas.

QUINTA.- Para poder consagrar el procedimiento propuesto, es necesario que en la Constitución y en la Ley de Amparo se establezca el término de amparo contra “normas generales” y suprimir el de amparo contra “Leyes”.

SEXTA.- También es necesario que la facultad de conocer en última instancia de amparos contra normas generales, sea exclusiva de la Suprema Corte y quitarle esa facultad a los Tribunales Colegiados, conforme a las reformas propuestas.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

- AGUILAR ALVAREZ Y DE ALVA, Horacio. El Amparo contra Leyes, Editorial Trillas, México, 1990.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, Instituciones federales, estatales y municipales, Tomo I, U.N.A.M., México, 1995.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Control Constitucional de Amparo, Editorial Trillas.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1983.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Vigésima Quinta Edición, México, 1998.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1983.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Hacia el Amparo Evolucionado, Editorial Porrúa, México, 1977.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1987.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1964.
- GERCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1977.
- GARCIA, Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, pág. 21.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1989.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Poder Legislativo en la actualidad, Las Comisiones del Congreso de la Unión en México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Serie 6, Estudios Doctrinales, número 162.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Federalismo, U.N.A.M., México, 1995.
- HELLER, Herman. Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, Editorial Edinal, 1965.
- LASALLE, Fernando. ¿Qué es una Constitución.?, Editora Nacional, pág.49.
- LOJENDIO MARIA DE, e Ignacio Iure. Derecho Constitucional, Tomo I, Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Tratado de las leyes y su aplicación, U.N.A.M., segunda edición, México, 1978.
- NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1977.
- ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, Editorial Harla, México.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge. Tratado: Legislación y Práctica en México. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Quinta Edición, México, 1969.
- POLO BERNAL, Efraín, Los Incidentes en el Juicio de Amparo, Editorial Limusa, México, 1994.

RABASA, Emilio. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.

RECASENS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México. 1980.

SEPULVEDA AMOR, Cesar. Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1986.

SERRANO ROBLES, Arturo. et. Al Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Themis, Décimo Segunda Reimpresión, 1994.

SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Editorial Edinal, 1961.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado, Ciencia de la Política, Segunda edición. Editorial Porrúa, U.N.A.M, México, 1989.

HEMEROGRAFIA.

DIARIO OFOCOAL DE LA FEDERACION. Correspondiente al días 13 de diciembre de 1982.

DIARIO REFORMA.- Martes 10 de octubre de 1995.- pág. 11-A.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal.

JURISPRUDENCIA.

APENDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Publicado en el año de 1955 y 1965.

APENDICE 1917-1988, DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Segunda Parte.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Séptima Epoca, volumen 151-156, Parte tercera.

LA CONSTITUCION Y SU INTERPRETACION POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Volúmenes II y IV. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fondo de Cultura Económica, México, Primera Edición 1993.

