

III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal

Ponencia de **México**



PONENCIA PRESENTADA POR EL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTÍZ MAYAGOITIA, EN LA III CONFERENCIA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE IBEROAMÉRICA, PORTUGAL Y ESPAÑA, REALIZADA EN GUATEMALA, GUATEMALA, LOS DIAS 22 A 26 DE NOVIEMBRE DE 1999¹.

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MEXICO

I. Introducción

En México, la jurisdicción constitucional se ha desarrollado de manera predominante a través del *amparo contra leyes*, juicio que tiene la peculiaridad de asumir la doble configuración de acción y, a la vez, de recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, contamos en nuestro derecho positivo con otros dos instrumentos de control de constitucionalidad: las *controversias constitucionales* y las *acciones de inconstitucionalidad*.

Aun cuando de alguna manera podemos identificar al amparo y a las controversias constitucionales con lo que en la doctrina internacional se conoce como control concreto de constitucionalidad y, asimismo, a la acción de inconstitucionalidad, con el control abstracto de constitucionalidad, lo cierto es que no hay una identificación plena entre nuestros sistemas de control constitucional y tales nociones.

En esa virtud, si bien orientaremos la presente exposición a los aspectos operativos y procedimentales del ejercicio de la jurisdicción constitucional, hemos estimado oportuno hacer algunas precisiones de carácter descriptivo respecto de cada uno de los sistemas de control antes referidos, a efecto de que se comprendan con mayor facilidad.

Esto también en atención a que, por un lado, México no participó en la Segunda Conferencia llevada a cabo en el año de 1998, lo que implica que no se tenga, respecto de nuestro país, la secuencia completa sobre los temas abordados en cada Conferencia; en segundo término, porque la justicia constitucional en nuestra nación es un tópico de cierta complejidad que requiere de un análisis relativamente detallado para su cabal

¹ La redacción de esta ponencia estuvo a cargo de la Lic. Mara Gómez Pérez, Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la dirección y con la aprobación del sustentante.

comprensión; a lo que se aúna el hecho de que, a principios del año en curso, el Constituyente Permanente o Poder Reformador aprobó diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas a las normas que rigen al Poder Judicial Federal lo que, en alguna medida, vino a modificar sensiblemente el control de constitucionalidad en nuestro país.

Así pues, sin perjuicio de tratar de adecuarnos a los requerimientos y puntos sugeridos para la elaboración de la ponencia, abordaremos cada uno de los sistemas de control constitucional que contempla el derecho mexicano tratando de explicar en qué consiste, cómo se desarrolla y cuáles han sido los criterios más relevantes que sobre cada uno ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Antes de entrar en materia, no está por demás precisar que, si bien el artículo 133 constitucional señala que los jueces de cada Estado se deberán sujetar a la Constitución Federal, a pesar de las disposiciones que puedan haber en contrario en las Constituciones o leyes de las entidades federativas, de lo cual se podría desprender que en México se sigue un control difuso de la constitucionalidad, dada la evolución que ha seguido nuestro orden constitucional y por diversos motivos que en este momento no vale la pena detallar, la Corte Suprema ha señalado que el citado precepto constitucional de ninguna manera autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales², sino que dicha función se encuentra conferida, de manera exclusiva, a ciertos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal y se ejerce, fundamentalmente, a través de los tres mecanismos que veremos a lo largo de toda la exposición.

Por último, vale aclarar desde este momento que los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los que se aludirá a lo largo de la presente exposición, están contenidos en las tesis aisladas o jurisprudenciales cuyos rubros y datos de publicación se citan al pie de cada página, en la inteligencia de que el texto completo de cada una de ellas, se encuentra en el anexo ubicado al final de este texto.

II. El Juicio de Amparo

1. Consideraciones Preliminares

En términos muy generales, el amparo mexicano es un juicio que procede contra actos de autoridad (individuales o generales) que vulneren o restrinjan alguna de las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal.

No obstante, dada la amplísima interpretación que se le ha dado a las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, es posible controlar, mediante este juicio, la adecuación de cualquier acto autoritario a cualquier norma general, bien se trate de un precepto de la Constitución, de cualquiera de las Constituciones locales, de las leyes ordinarias, de los reglamentos o de cualquier otra

² Cfr. Tesis P./J. 74/99 "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN", página 5 del Tomo X, Agosto de 1999, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

disposición de carácter general, federal o de los Estados. En la práctica, el amparo funciona como un sistema de control no sólo de constitucionalidad, sino también de mera legalidad, respecto de cualquier acto, general o individual, proveniente de cualquier autoridad pública.

A primera vista, la vía de amparo o juicio de garantías -como también se le conoce- es verdaderamente amplia, sin embargo ella se encuentra acotada por una gran cantidad de requisitos formales y, de manera muy especial, por las causales de improcedencia que contemplan tanto la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la LA), como la Constitución Federal y algunas otras que se han establecido jurisprudencialmente.

Es pertinente mencionar aquí que nuestra legislación prevé dos tipos de amparo: el *amparo indirecto*, que se acerca considerablemente a lo que en la doctrina se conoce como acción concreta de constitucionalidad, y el *amparo directo*, que aun cuando también constituye un control concreto de constitucionalidad, en la práctica funciona más bien como un recurso de casación o de última instancia. Sin perjuicio de esto último, lo cierto es que a través de cualquiera de ellos es posible determinar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general.

En nuestra exposición nos concentraremos, de manera especial, en el amparo como control de la constitucionalidad de leyes.

2. Sujetos Legitimados para la Impugnación

a) Legitimación Activa

De conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo *individuo* goza de las garantías que la propia Constitución establece.

En esa medida, cualquier persona: física o moral, mayor o menor de edad, ciudadano o no ciudadano, nacional o extranjero, residente o no en territorio mexicano pero que tenga algún derecho protegido dentro del mismo, que vea afectada su esfera jurídica por parte de una ley mexicana que considere inconstitucional, puede incoar un juicio de amparo en su contra.

Incluso, de acuerdo con los artículos 8º y 9º de la LA, las personas morales oficiales³ también pueden ocurrir al juicio de amparo en contra de una ley que estimen inconstitucional, cuando vean afectados sus intereses patrimoniales.

³ El concepto de "personas morales oficiales" se identifica, en cierta medida, con lo que en la doctrina se conoce como entidades paraestatales u órganos desconcentrados de la Administración Pública. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sentado el criterio de que dichas entidades sólo pueden pedir el amparo y protección de la justicia federal cuando actúan ejercitando derechos privados o de carácter civil. Cfr. Tesis s/n "PERSONAS MORALES OFICIALES", página 346 del Tomo IX, Pleno; Tesis s/n "PERSONAS MORALES DE ORDEN PÚBLICO", página 107 del Tomo XVIII, Pleno y Tesis s/n "PERSONAS MORALES OFICIALES", página 1236 del Tomo XLI, Segunda Sala, todas ellas de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación.

**b) Requisitos sustanciales para activar la jurisdicción constitucional.
Agravio personal y directo. Interés Jurídicamente protegido**

Sin perjuicio de lo dicho en el apartado anterior, debe precisarse que el artículo 4º de la LA señala que "*El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley...*" y que de las fracciones V y VI del artículo 73 de este mismo ordenamiento se desprende que el amparo es improcedente contra leyes que no afecten los intereses jurídicos del quejoso; es decir que se requiere que el promovente resienta un agravio en su esfera jurídica, bien sea con la sola entrada en vigor de la ley, o bien, con motivo de su primer acto de aplicación, a efecto de estar en posibilidad de entablar este tipo de juicio.

Así pues, aunque de conformidad con la LA el amparo indirecto procede en contra de una ley desde que ésta entra en vigor, lo cierto es que ello sólo es así cuando la ley le produce al quejoso un agravio desde ese mismo momento y sin que sea menester ningún acto posterior, es decir, cuando se trate de una ley *autoaplicativa* o de *individualización incondicionada*⁴.

En esa virtud, resulta claro que la necesidad de que el ejercicio de la acción de amparo esté ligada a la existencia de un interés jurídicamente protegido, deriva de la propia ley de la materia.

Independientemente de ello, la Suprema Corte de Justicia ha precisado que el agravio requerido para la procedencia de estos juicios, debe ser un *agravio personal y directo*.

Efectivamente, ese Alto Tribunal ha sostenido que el amparo sólo puede promoverse por quien resulte *directamente* perjudicado y en su *propia persona* por el acto reclamado, por lo que el daño o perjuicio que resiente un individuo con motivo del que se le ocasiona a otro, no da derecho a ocurrir al juicio de garantías⁵.

En ese mismo sentido, la Corte ha señalado que el interés jurídico de una persona, como condición de la procedencia del juicio de amparo, surge cuando la ley que se estima inconstitucional se relaciona con su esfera jurídica, entendiendo por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto; de tal forma que si la ley impugnada no se refiere a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica del quejoso, éste carece de interés jurídico para impugnarla a través del juicio de amparo⁶.

⁴ Sobre este particular, la Suprema Corte ha establecido la Tesis de Jurisprudencia P./J. 55/97 "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA", página 5 del Tomo VI, Julio de 1997, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁵ Cfr. Tesis s/n "AGRAVIO INDIRECTO", página 3708 del Tomo LXVII, Tercera Sala y Tesis s/n "AGRAVIO INDIRECTO", página 127 del Tomo IV, Pleno; ambas de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación.

⁶ Cfr. Tesis s/n "INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO", página 68, volumen 64 Primera Parte, Pleno, Séptima Época, del Semanario Judicial de la Federación.

**b) Requisitos sustanciales para activar la jurisdicción constitucional.
Agravio personal y directo. Interés Jurídicamente protegido**

Sin perjuicio de lo dicho en el apartado anterior, debe precisarse que el artículo 4º de la LA señala que "*El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley...*" y que de las fracciones V y VI del artículo 73 de este mismo ordenamiento se desprende que el amparo es improcedente contra leyes que no afecten los intereses jurídicos del quejoso; es decir que se requiere que el promovente resienta un agravio en su esfera jurídica, bien sea con la sola entrada en vigor de la ley, o bien, con motivo de su primer acto de aplicación, a efecto de estar en posibilidad de entablar este tipo de juicio.

Así pues, aunque de conformidad con la LA el amparo indirecto procede en contra de una ley desde que ésta entra en vigor, lo cierto es que ello sólo es así cuando la ley le produce al quejoso un agravio desde ese mismo momento y sin que sea menester ningún acto posterior, es decir, cuando se trate de una ley *autoaplicativa* o de *individualización incondicionada*⁴.

En esa virtud, resulta claro que la necesidad de que el ejercicio de la acción de amparo esté ligada a la existencia de un interés jurídicamente protegido, deriva de la propia ley de la materia.

Independientemente de ello, la Suprema Corte de Justicia ha precisado que el agravio requerido para la procedencia de estos juicios, debe ser un *agravio personal y directo*.

Efectivamente, ese Alto Tribunal ha sostenido que el amparo sólo puede promoverse por quien resulte *directamente* perjudicado y en su *propia persona* por el acto reclamado, por lo que el daño o perjuicio que resiente un individuo con motivo del que se le ocasiona a otro, no da derecho a ocurrir al juicio de garantías⁵.

En ese mismo sentido, la Corte ha señalado que el interés jurídico de una persona, como condición de la procedencia del juicio de amparo, surge cuando la ley que se estima inconstitucional se relaciona con su esfera jurídica, entendiendo por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto; de tal forma que si la ley impugnada no se refiere a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica del quejoso, éste carece de interés jurídico para impugnarla a través del juicio de amparo⁶.

⁴ Sobre este particular, la Suprema Corte ha establecido la Tesis de Jurisprudencia P./J. 55/97 "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA", página 5 del Tomo VI, Julio de 1997, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁵ Cfr. Tesis s/n "AGRAVIO INDIRECTO", página 3708 del Tomo LXVII, Tercera Sala y Tesis s/n "AGRAVIO INDIRECTO", página 127 del Tomo IV, Pleno; ambas de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación.

⁶ Cfr. Tesis s/n "INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO", página 68, volumen 64 Primera Parte, Pleno, Séptima Época, del Semanario Judicial de la Federación.

3. Sujetos del Debate

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5º de la LA, son partes en el juicio de amparo:

a) El agraviado o agraviados.

A esta parte, también se le suele denominar *quejoso*.

Evidentemente, tendrá el carácter de quejoso o agraviado aquél a quien perjudique una norma general y controvierta su constitucionalidad en un juicio de amparo.

b) La autoridad o autoridades responsables.

En términos del artículo 11 de la LA, es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley impugnada o el acto individual a través del cual ésta se reclama.

Cabe hacer la precisión de que, por lo que hace al amparo directo, donde lo que se impugna es una sentencia o una resolución que pone fin a un juicio, únicamente es menester llamar al juez o tribunal ordinario que dictó la resolución que en la que se aplicó la ley que se tacha de inconstitucional.

Sin embargo, tratándose del amparo indirecto, o sea, cuando se ataca directamente la ley, es necesario citar a juicio con ese carácter, al órgano legislativo que expidió la ley, al órgano administrativo que la promulgó y, además, a aquél otro al que las leyes le confieren la publicación oficial de la norma impugnada; en la inteligencia de que si la ley se reclama no por su sola entrada en vigor sino a través de su primer acto de aplicación, también se debe llamar a las autoridades que hayan emitido el acto de aplicación y/o a las que lo hayan ejecutado o traten de ejecutarlo en perjuicio del agraviado.

En este punto, hay que señalar también que, en fechas relativamente recientes, la Corte modificó el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo que rigió durante muchos años, a efecto de ampliarlo y de esa forma, ensanchar la procedencia del juicio de garantías.

Efectivamente, hasta hace muy poco tiempo, se estimaba que el término *autoridad responsable* comprendía básicamente a aquellas personas que disponían de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho y que, por lo mismo, estaban en posibilidad material de obrar como autoridades por el hecho de ser pública la fuerza de que disponían.

Este antiguo criterio, cuyo primer precedente data del año de 1919, tuvo por el mérito de reconocer que podían considerarse como autoridades para efectos del juicio de amparo, a las denominadas *autoridades de facto*, o sea, aquéllas que, sin ostentar un cargo público, de alguna manera contaban con la posibilidad material de obrar como tales por disponer de uso de la fuerza pública.

Recientemente, se advirtió que este concepto dejaba fuera a la Administración Pública Paraestatal conformada, fundamentalmente, por los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal que, con independencia de que por regla general no disponen por sí mismas de fuerza pública, sí se encuentran facultadas por la ley para emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley, cuyo ejercicio es irrenunciable y que, por tanto, se traducen en verdaderos actos de autoridad.

Por ello, la Corte estimó necesario suspender el criterio primeramente citado y señalar que se debe atender a las particularidades de cada caso para el efecto de establecer si a quien el quejoso le atribuye el acto impugnado está legalmente facultado o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente su esfera jurídica y cuyo cumplimiento se le puede exigir mediante el uso de la fuerza pública o a través de otras autoridades, o bien, no se trata de tal⁷.

c) El tercero o terceros perjudicados.

Substancialmente, la LA señala que pueden intervenir con ese carácter:

- i. Cuando el acto reclamado emana de un juicio que no sea del orden penal, la contraparte del agraviado;
- ii. En los juicios de amparo promovidos en contra de actos judiciales del orden penal, el ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad proveniente de la comisión de un delito, y
- iii. Cuando el acto reclamado no provenga de un procedimiento de carácter jurisdiccional, la persona que haya gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo o aquélla que, sin haberlo gestionado, tenga interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

Es pertinente hacer la aclaración de que, por regla general, en los juicios de amparo indirecto en los que se reclama la ley desde su entrada en vigor, es decir, como autoaplicativa, no existe la figura del tercero perjudicado.

d) El Ministerio Público

⁷ Cfr. Tesis P.XXVII/97 "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO", pág. 118 y Tesis P.XXVIII/97 "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL", página 119; ambas del Tomo V, Febrero de 1997, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

En nuestro país, la figura del Ministerio Público se instituye como el representante de la sociedad y protector de los intereses públicos. En esa virtud, la LA dispone que esta autoridad podrá intervenir en todos los juicios de amparo e interponer todos los recursos que señala la propia LA, salvo por lo que hace a los amparos indirectos en materias civil y mercantil en que sólo se afecten intereses particulares (excluyendo la materia familiar), en donde el Ministerio Público no podrá interponer los recursos que dicha ley señala.

La intervención de este órgano público, por regla general, se da a través de la emisión de un escrito al que se le denomina *pedimento* y que no es otra cosa que la solicitud que se formula al juez o tribunal de amparo para que resuelva el juicio en determinado sentido.

4. Cuestiones Formales de Acceso al Proceso

Los aspectos formales de mayor importancia para el acceso al juicio de garantías, en nuestra opinión, son tres: la determinación del tipo de actos en contra de los cuales procede el amparo; los plazos para interponerlo y los requisitos que debe llenar la demanda o escrito inicial.

Sin perjuicio de lo anterior, en este punto aludiremos también a las reglas que rigen en materia de personería, representación y patrocinio profesional, a las que operan respecto de la motivación jurídica que debe expresar el promovente del juicio y a la institución que en nuestro derecho se conoce como *suplencia de la queja*.

a) Actos reclamables en el juicio de amparo

La primera cuestión, esto es, el tipo de actos en contra de los cuales procede el juicio de amparo, es de especial importancia porque en la práctica cotidiana no son pocos los casos en los que resulta complejo determinar si en contra del acto que reclama el quejoso procede el amparo directo, o bien, el indirecto.

De acuerdo con el artículo 114 de la LA el amparo indirecto procede, fundamentalmente, contra:

- a)** Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos federales o locales, decretos, acuerdos y cualquier disposición de carácter general que, por su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, causen un perjuicio al particular;
- b)** Contra actos que no provengan de tribunales jurisdiccionales, y
- c)** Contra actos que, aun cuando provengan de tribunales jurisdiccionales, hayan sido ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, o bien, afecten a personas extrañas al juicio.

La Suprema Corte ha emitido algunos criterios respecto de lo que debe entenderse por actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido, actos que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación y por actos que afecten a personas extrañas al juicio. No obstante, no nos detendremos en ello, toda vez que estos conceptos escapan de nuestro objetivo esencial que es el amparo como control de la constitucionalidad de leyes.

Por su parte, el amparo directo, que como decíamos, funciona más bien como un recurso de última instancia, procede contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a un juicio, dictadas por órganos jurisdiccionales. En este caso, la constitucionalidad de una ley se analiza en función de la aplicación que de ella hizo el tribunal o juez en contra del cual se solicita el amparo, pues de la constitucionalidad de la ley aplicada dependerá, en igual medida, la de la sentencia o resolución que se impugna a través de esta vía.

Al efecto, el artículo 46 de la LA señala que se entiende por sentencias definitivas aquéllas que deciden el juicio en lo principal y por resoluciones que ponen fin al juicio, las que, sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido; en el entendido de que, en ambos casos, se debe tratar de resoluciones respecto de las cuales las leyes ordinarias no concedan ningún recurso ordinario por el cual puedan ser modificadas o revocadas.

b) Plazos de interposición del juicio de amparo

La regla general, contenida en el artículo 21 de la LA, dispone que el plazo para la interposición del amparo es de quince días -que deben entenderse como hábiles- contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación al quejoso del acto que pretenda reclamar, o al día en que haya tenido conocimiento de él o se haga sabedor del mismo.

No obstante, de acuerdo con el artículo 22 de dicho ordenamiento, en los casos en que a partir de la vigencia de una ley ésta sea reclamable en la vía de amparo, es decir, cuando se trate de una ley autoaplicativa, el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

Sobre este plazo, la Corte ha precisado que los treinta días deben contarse a partir de aquél en que la ley entre en vigor, salvo cuando se trate de un día inhábil, caso en el cual no deberá contarse este último⁸.

Vale la pena hacer aquí la aclaración de que las leyes autoaplicativas, se pueden reclamar en dos momentos: dentro del plazo de treinta días contados a partir de su entrada en vigor, o bien, dentro de los quince días siguientes al primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso, lo cual deriva de lo dispuesto en los artículos antes citado y, muy

⁸ Cfr. Tesis P. CIX/98 "LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PROMOVER EL AMPARO INICIA DESDE LAS CERO HORAS DEL MISMO DÍA EN QUE ENTRAN EN VIGOR", página 251 del Tomo VIII, Diciembre de 1998, Pleno, Novena Época; y Tesis 2ª. LXI/99 "LEYES AUTOAPLICATIVAS. CUANDO EL PLAZO PARA IMPUGNARLAS INICIA EN DÍA INHÁBIL, NO DEBE CONTARSE ÉSTE", página 506 del Tomo IX, Mayo de 1999, Segunda Sala, Novena Época, ambas del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

especialmente, de lo señalado en el artículo 73, fracción XII, segundo párrafo, de la propia LA.

c) Requisitos de la demanda de amparo

Respecto de este punto, el artículo 116 de la LA señala que, tratándose de un amparo indirecto, la demanda debe contener:

- i.** El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- ii.** El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay;
- iii.** La autoridad o autoridades responsables;
- iv.** La ley que se reclame y, en su caso, el acto de aplicación que le produce un agravio al quejoso;
- v.** Los hechos o abstenciones que le constan al promovente y que constituyen antecedentes de la ley que reclama o fundamentos de los conceptos de violación; en la inteligencia de que dicha manifestación deberá hacerse bajo protesta de decir verdad, y
- vi.** Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones.

Ahora bien, por lo que hace a los requisitos que debe contener una demanda de amparo directo, el artículo 166 de la LA dispone que es necesario expresar:

- i.** El nombre y domicilio del quejoso;
- ii.** El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- iii.** La autoridad o autoridades responsables;
- iv.** La sentencia definitiva o resolución que se reclame;
- v.** La fecha en que se haya notificado al quejoso la sentencia definitiva o resolución impugnada, o aquélla en que éste haya tenido conocimiento de ella; y
- vi.** Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación.

A este respecto, los artículos 146 y 178 de la LA señalan que si el escrito de demanda no satisface los requisitos mencionados, el juez o tribunal de amparo deberá prevenir al quejoso para que los subsane en un plazo de cinco días y que, si éste no lo hace, se podrá tener por no interpuesto el juicio de amparo.

Por último, resulta de especial relevancia destacar que, en el amparo directo, la ley aplicada por el juez o tribunal ordinario en la resolución impugnada y que el quejoso estima inconstitucional, no debe señalarse como acto reclamado, sino sólo se deben expresar, dentro del capítulo de conceptos de violación, las razones o motivos por los cuales se considera que dicha ley es inconstitucional.

d) Personería, representación y patrocinio profesional en el juicio de amparo

Tanto el amparo directo como el indirecto pueden promoverse por la propia persona a quien perjudique la ley (cuando es una persona física) o por conducto de su representante legal, previa la correspondiente acreditación de que se ostenta tal calidad.

Durante el procedimiento, el agraviado puede constituir apoderado para que lo represente en el juicio de amparo por medio de un escrito ratificado ante el juez o tribunal que conozca del amparo.

Sin embargo, cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad le será admitida en el juicio de amparo.

Por último, de acuerdo con el artículo 9º de la LA, Las personas morales oficiales concurren al juicio de garantías por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes.

Éstas son las reglas generales que rigen en lo referente a la personería y a la representación del agraviado en el juicio de garantías. No obstante, existen algunos casos de excepción que, sin lugar a dudas, tienen por objeto extender en todo lo posible la protección de las garantías individuales.

En materia penal, se admite que el amparo lo promueva el abogado del reo (defensor), un pariente o, incluso, una persona extraña; en la inteligencia de que el juez o tribunal de amparo deberá tomar de inmediato todas las medidas legales que sean necesarias para constatar dicha representación (artículos 4º, 16, 17 y 18 de la LA).

Además, tratándose de menores de edad, el amparo lo podrá promover el propio menor sin la intervención de su legítimo representante, cuando éste se halle ausente o impedido, pero en tal caso, el juez le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio (artículo 6º de la LA).

Ahora bien, por lo que hace al patrocinio profesional, el artículo 27 de la LA dispone que el quejoso podrá autorizar a cualquier persona con capacidad legal, para realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante (presentar escritos, ofrecer pruebas, concurrir a las audiencias, promover algún recurso, etcétera), pero que, en las materias civil, mercantil o administrativa, la persona autorizada en dichos términos deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado y, asimismo, deberá proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización.

e) Conceptos de violación y suplencia de la queja

Los *conceptos de violación*, a que se refieren tanto el artículo 116 como el 166 de la LA, constituyen los razonamientos jurídicos que expresa el quejoso en su demanda y que tienen por objeto demostrar la inconstitucionalidad de la norma general o los actos concretos combatidos a través del juicio de garantías.

Antiguamente, la Corte había señalado que los conceptos de violación debían formularse como silogismos, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados, y la conclusión, la contraposición entre ambas que tendiera a demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

El formalismo que se requería para la expresión de los conceptos de violación ha sido reconsiderado por la Corte y, actualmente, se ha establecido el criterio de que, con el hecho de que se manifieste con claridad la *causa de pedir*, es decir, que se exprese cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima que le causa la ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, es suficiente para que se tengan por formulados dichos conceptos y el juez o tribunal de amparo deba entrar a su estudio⁹.

Ahora bien, en el juicio de garantías rige el Principio de Estricto Derecho, conforme al cual, sólo se debe atender a los argumentos jurídicos expuestos por el quejoso en su demanda, a efecto de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o acto concreto impugnado. Sin embargo, existen ciertos casos, expresamente previstos en la LA, en los cuales el juez o tribunal que conoce del amparo está obligado a suplir las omisiones o las deficiencias jurídicas en que pudiese haber incurrido el quejoso. A esta institución es a la que se le conoce como *suplencia de la queja*.

Sobre el particular, el artículo 76-bis de la LA dispone que procede suplir la deficiencia de la queja:

- a)** En materia penal, en favor del reo, aún ante la ausencia de conceptos de violación;
- b)** En materia agraria, en favor de los campesinos;
- c)** En materia laboral, en favor del trabajador;
- d)** En favor de los menores de edad o incapaces;
- e)** Cuando la ley reclamada haya sido declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte y
- f)** Cuando se advierta claramente que ha habido en contra del quejoso una violación legal que lo haya dejado sin defensa.

⁹ Cfr. Tesis 2ª./J. 63/98 "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR", página 323 del Tomo VIII, Septiembre de 1998, Segunda Sala, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación.

Asimismo, el artículo 79 de la LA señala que los jueces y tribunales de amparo deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

5. Sistemas o Vías de Promoción del Amparo y Suspensión de los Actos Reclamados

a) Planteamiento

Aún cuando el amparo directo funciona en la práctica como una especie de recurso de última instancia, de conformidad con nuestra legislación positiva el amparo, directo o indirecto, siempre es un juicio especial, de carácter constitucional, diverso del procedimiento administrativo, proceso legislativo o procedimiento jurisdiccional del que emane el acto reclamado y que se promueve mediante el ejercicio de la acción de amparo.

b) Suspensión

Nuestro derecho sí contempla la suspensión de los actos reclamados como medida cautelar que tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, en lo que éste se tramita, y evitar que se ejecute el acto reclamado, o bien, impedir sus consecuencias o su total y pleno desarrollo en perjuicio del quejoso.

En el amparo indirecto se tramita, vía incidental, ante el juez a quien corresponda conocer del juicio de amparo. Por contra, en el amparo directo la suspensión se gestiona ante la propia autoridad responsable, siendo ésta quien debe resolver sobre su procedencia.

Para que sea procedente conceder esta medida cautelar, en términos muy generales diremos que el quejoso normalmente debe solicitarla; que asimismo, debe tratarse de un acto cuya suspensión no produzca perjuicios al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, y también, que debe ser un acto que, de ejecutarse, le pueda producir al quejoso daños o perjuicios de difícil reparación (artículo 124 de la LA).

Además, en caso de que dicha medida cautelar le pueda ocasionar un daño o perjuicio a un tercero, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño y/o indemnizar los perjuicios que se causaren si no obtiene sentencia favorable en el amparo (artículo 125 de la LA).

6. Debate o Discusión Procesal

a) Substanciación del Juicio de Amparo

i. Amparo Directo

La tramitación del juicio de amparo directo, que se encuentra regulada en los artículos 177 a 191 de la LA, es relativamente sencilla, pues no está prevista la posibilidad de que se lleve a cabo ninguna audiencia o vista pública entre las partes, ni tampoco se pueden ofrecer más pruebas que las que se hayan ofrecido durante la substanciación del juicio del que emana la sentencia definitiva o resolución impugnada.

La demanda se presenta por conducto de la autoridad responsable, quien tiene obligación de emplazar al tercero perjudicado para que comparezca ante el tribunal de amparo a deducir sus derechos y resolver lo relativo a la suspensión del acto reclamado en caso de que el quejoso la haya solicitado. Una vez que se ha llevado a cabo lo anterior, la autoridad debe remitir la demanda, junto con las constancias del juicio en el que se haya emitido la resolución impugnada, al tribunal de amparo.

Recibida la demanda por el tribunal de amparo, su Presidente debe proveer sobre la admisión, dar vista al Ministerio Público a fin de que formule su pedimento y, posteriormente, entregar el asunto a uno de los tres Magistrados integrantes del tribunal para que elabore el proyecto de sentencia que corresponda. A dicho Magistrado se le denomina *Ponente*.

Elaborado el proyecto, se *lista el asunto*, es decir, se integrará en la lista formada por los asuntos que deban verse en la siguiente sesión, la cual se debe fijar el día anterior en un lugar visible, a efecto de que los interesados se impongan de su contenido.

Los asuntos se fallan en el orden en que hayan sido listados.

El día señalado para la sesión, uno de los secretarios del Magistrado Ponente dará cuenta al tribunal con el proyecto de resolución, leerá las constancias que le señalen los Magistrados y se pondrá a discusión el asunto. Suficientemente debatido, se procederá a la votación y, acto continuo, el Presidente del tribunal hará la declaratoria que corresponda, esto es, expresará si en el caso concreto procede conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por el quejoso, si por el contrario, procede negar el amparo, o si se debe sobreseer en el juicio.

Si el proyecto del Magistrado Ponente fuere aprobado sin adiciones ni reformas, se tendrá como sentencia definitiva.

Si no fuere aprobado pero el Magistrado ponente aceptare las adiciones o reformas propuestas en la sesión, procederá a redactar la sentencia con base en ello. Si no estuviese de acuerdo, se designará a otro Magistrado para que redacte la sentencia que corresponda.

El Magistrado que no estuviere de acuerdo con el sentido de la resolución, podrá formular su *voto particular*, expresando los fundamentos del mismo y la resolución que, en su opinión, debió dictarse.

Salvo por lo que veremos adelante, la sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito no son impugnables.

Para concluir, cabe hacer notar que el procedimiento que sigue la Suprema Corte de Justicia para la elaboración de los proyectos y la discusión de los asuntos de su competencia, es prácticamente el mismo.

ii. Amparo Indirecto

La tramitación del juicio de amparo indirecto es mucho más compleja y se encuentra regulada por los artículos 145 a 147 de la LA.

En términos muy generales, podemos decir que la demanda se presenta directamente ante el juez de amparo, o bien, en los casos en que haya varios juzgados en el lugar del juicio, en la oficialía de partes común para que ésta la remita al juez que corresponda.

Recibida la demanda, el juez debe proveer respecto de su admisión, emplazar a las autoridades responsables a efecto de que rindan su *informe justificado*, citar en su caso al tercero o terceros perjudicados a fin de que comparezcan a deducir sus derechos, dar vista al Ministerio Público para que formule su pedimento y, por último, señalar día y hora para que tenga verificativo la audiencia constitucional.

El informe justificado debe contener la manifestación por parte de la autoridad responsable sobre si es cierto el acto reclamado o no, es decir, si efectivamente se emitió o llevó a cabo el acto que el quejoso le imputa y, de ser así, las razones y fundamentos legales que la autoridad estime pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado, o bien, la improcedencia del juicio.

Cabe señalar que las autoridades responsables están obligadas a rendir su informe con justificación en el término de cinco días, en la inteligencia de que, si no lo hacen, el juez presumirá cierto el acto reclamado (salvo prueba en contrario) e impondrá a la autoridad omisa una sanción de carácter pecuniaria.

En el juicio de amparo indirecto es admisible toda clase de pruebas salvo la de *posiciones* y aquéllas que fueren contra la moral o contra el derecho.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, excepto la documental, que podrá presentarse con anterioridad.

La audiencia constitucional en los juicios de amparo indirecto son públicas.

Abierta la audiencia, se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público. Las partes podrán alegar verbalmente en la audiencia, pero sin exigir que sus alegaciones se hagan constar por escrito (salvo en materia penal) y sin que los alegatos puedan exceder de media hora por cada parte, incluyendo las réplicas y contraréplicas.

De conformidad con la LA, una vez que se ha llevado a cabo lo anterior, el juez dictará, en la propia audiencia, el fallo que corresponda. Sin embargo, por regla general las sentencias se dictan algunos días después de celebrada la audiencia constitucional,

sobre todo cuando lo que se impugna es una ley pues, como es de suponerse, ésta es una cuestión que amerita un análisis profundo y detallado que, desde luego, resulta imposible de hacerse en la propia audiencia.

Contra las sentencias dictadas en un juicio de amparo indirecto, procede el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la LA.

b) Impugnación de las sentencias de amparo. Competencia para conocer de la revisión.

Con motivo de la reforma a los artículos 94, 97, 100, 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de este mismo año, se restringió considerablemente la posibilidad de impugnar las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo directo y, por otro lado, se modificó la competencia para conocer de la impugnación de las sentencias emitidas por los Jueces de Distrito en los juicios de amparo directo.

Efectivamente, antes de la reforma, las sentencias de amparo directo podían impugnarse a través del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la LA, ante la Suprema Corte de Justicia, cuando el Tribunal Colegiado hubiese decidido sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República y reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, o cuando hubiese establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es decir, cuando la sentencia versase sobre alguna *cuestión de constitucionalidad*. Contra las demás sentencias emitidas por los Tribunales Colegiados no procedía, y no procede aún, ningún recurso o medio de defensa.

En la actualidad, de conformidad con la reforma referida y con el Acuerdo Plenario 5/1999 dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 21 de junio, para que sea impugnabile una sentencia de amparo directo, además de resolver sobre alguna cuestión de constitucionalidad en los términos apuntados, se deberá tratar de un asunto que entrañe la fijación de un criterio jurídico de **importancia y trascendencia** a juicio de la propia Corte, en el entendido de que, entre otros supuestos, no se entenderá que se surten dichos requisitos cuando exista jurisprudencia sobre el tema, o bien, los agravios expresados en contra de la sentencia impugnada deban desestimarse por cualquier causa.

Por otro lado, antes de la reforma constitucional citada, cuando se impugnaba una sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto dictada por un Juez de Distrito a través del recurso de revisión, si la litis planteada importaba alguna cuestión de constitucionalidad, la competencia para conocer de dicho recurso se surtía siempre en favor de la Suprema Corte de Justicia, en el entendido de que, en los demás casos, le correspondía conocer de ello a un Tribunal Colegiado de Circuito. No está por demás reiterar aquí que la sentencias de amparo indirecto siempre son impugnables.

A partir de la reforma y de la emisión del Acuerdo Plenario 6/1999, dictado el 22 de junio de este año, la Suprema Corte se encuentra facultada para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito para su resolución, los recursos de revisión interpuestos

en contra de sentencias de amparo indirecto que se especifican en el propio Acuerdo, pese a que en el juicio se haya tratado alguna cuestión de constitucionalidad.

Cabe decir que los asuntos a que se refiere el Acuerdo Plenario 6/1999, son juicios en los que, el criterio jurídico que llegara a sustentar la Suprema Corte, no reviste importancia ni trascendencia.

Como puede advertirse, la reforma constitucional referida ha modificado trascendentalmente la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de permitirle resolver sólo los asuntos en los que se advierta la necesidad de su injerencia, y desentenderse de aquéllos que, a su juicio, no la ameriten. Esta cuestión es de suma importancia, pues constituye un paso más hacia la conversión paulatina del máximo órgano en la jerarquía judicial mexicana, en verdadero un Tribunal Constitucional.

7. Órganos de Control de Constitucionalidad

a) Naturaleza y composición

La resolución de los juicios de amparo se encuentra confiada al Poder Judicial de la Federación; concretamente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados de Distrito.

Corresponde el conocimiento de los juicios de amparo indirecto, en primera instancia, a los Jueces de Distrito.

De conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (en adelante LOPJF), los Juzgados de Distrito se componen de un Juez y del número de secretarios proyectistas, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

De los juicios de amparo directo conocen los Tribunales Colegiados de Circuito.

En términos del artículo 33 de la LOPJF, dichos tribunales se integran por tres Magistrados, un secretario de acuerdos y el número de secretarios proyectistas, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 40 del ordenamiento en cita, cada tribunal debe nombrar anualmente, de entre sus miembros, a su propio Presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

De los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias de amparo directo o indirecto, con las precisiones hechas en el apartado anterior, conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰.

Este Alto Tribunal se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas (artículo 2º de la LOPJF).

¹⁰ Las garantías de imparcialidad e independencia de este tribunal, están contenidas en los artículos 94, 95, 96, 100, 108 y 110 de la Constitución Federal.

El Pleno se integra por los once Ministros, pero basta con la presencia de siete miembros para que pueda funcionar (artículo 4º de la LOPJF).

Por su parte, las Salas, que son dos, se componen de cinco Ministros cada una, bastando la presencia de cuatro de ellos para funcionar (artículo 15 de la LOPJF). Las Salas se encuentran especializadas por materia. La Primera Sala conoce de los asuntos que versen sobre materia civil o penal, y la Segunda, de los que se promuevan en materia administrativa o laboral.

El número total de Ministros es de once y, con excepción del Presidente de la Suprema Corte que solamente participa en el Pleno, los demás integran el Pleno y, paralelamente, alguna de las Salas.

En términos de los artículos 2º y 12 de la LOPJF, cada cuatro años, los miembros de la Suprema Corte de Justicia eligen de entre ellos a su Presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior y, además, no integrará Sala.

En igual medida, de conformidad con el artículo 23 de la LOPJF, cada dos años, los miembros de las Salas eligen de entre ellos a la persona que deba fungir como Presidente, la cual tampoco podrá ser reelecta en ese cargo para el período inmediato posterior.

b) Ordenación de los órganos de control constitucional

Como señalamos desde un principio, el control de la constitucionalidad de leyes, en México, le corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, el cual se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

De dichos órganos, corresponde el ejercicio de la jurisdicción constitucional sólo a la Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados de Distrito¹¹.

En la actualidad, se encuentran en funciones 117 Tribunales Colegiados de Circuito, de los cuales 62 están especializados en alguna rama del derecho (civil, penal, administrativa o laboral) y 55 son mixtos.

Asimismo, existen 197 Juzgados de Distrito; 55 especializados en alguna materia y 142 mixtos.

Cabe mencionar que tanto los Tribunales Colegiados de Circuito como los Juzgados de Distrito, están distribuidos en todo el territorio nacional y organizados en 25 *circuitos*, que son las demarcaciones territoriales establecidas por el propio Poder Judicial de la Federación que delimitan la jurisdicción de los órganos judiciales establecidos en cada uno de ellos.

¹¹ No está por demás precisar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal también ejerce esta facultad, pero únicamente por lo que se refiere a actos concretos en materia electoral.

Por último, no está por demás señalar que la identidad de los juzgadores, en México, siempre se hace del conocimiento de los interesados, sus representantes y sus abogados.

8. Normas Impugnables

Mediante el juicio de amparo puede impugnarse la constitucionalidad de un número muy amplio de normas generales.

Comenzando por las normas de jerarquía superior, es posible cuestionar la constitucionalidad de los vicios procedimentales en que hubiere incurrido el Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución, al reformarla; en la inteligencia de que, en ningún caso, será posible impugnar el contenido de una disposición constitucional, ni en su texto original, ni tampoco respecto del originado con motivo de una reforma.

En lo que respecta a las normas federales de carácter general, el amparo es procedente contra leyes emitidas por el Congreso de la Unión, por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias, contra tratados internacionales y contra reglamentos expedidos por el Presidente de la República.

En materia local, el juicio de amparo es procedente en contra de las Constituciones de los Estados, las leyes emitidas por las Legislaturas locales y los reglamentos expedidos por los Gobernadores de los Estados.

Tratándose del Distrito Federal, el amparo procede contra leyes dictadas por la Asamblea Legislativa y contra los reglamentos expedidos por el Gobernador del Distrito Federal.

Evidentemente, también son impugnables a través de esta vía, los vicios procedimentales en que los órganos legislativos ordinarios incurran al emitir o dictar normas de carácter general¹².

Incluso es posible reclamar en amparo, normas generales abrogadas o preceptos derogados, respecto de las consecuencias que hubiesen derivado de su cumplimiento durante el período en que estuvieron vigentes¹³.

¹² Sobre este punto, la Corte ha sentado la tesis P.LXIV/99 "INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO", página 8 del Tomo X, Septiembre de 1999, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹³ Cfr. Tesis P./J. 52/97 "LEYES AUTOAPLICATIVAS. CUANDO ESTABLECEN HIPÓTESIS NORMATIVAS DE NATURALEZA POSITIVA, SU DEROGACIÓN NO IMPLICA, GENERALMENTE, LA CESACIÓN DE SUS EFECTOS", página 69 y tesis P./J. 51/97 "CESACIÓN DE EFECTOS. APLICACIÓN DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL QUE LLEVA POR RUBRO: LEY DEROGADA, ESTUDIO IMPROCEDENTE DE SU CONSTITUCIONALIDAD, SIN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN", página 5; ambas del Tomo V, Junio de 1997, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No obstante todo lo anterior, es pertinente señalar que el amparo es improcedente contra la omisión absoluta por parte del legislador ordinario de expedir una ley cuya emisión esté prevista en la Constitución, o bien, contra la omisión de armonizar un ordenamiento legal a una reforma constitucional¹⁴ y que, asimismo, no es posible reclamar una ley, a través de esta vía, durante la *vacatio legis*¹⁵.

9. Las Resoluciones de Amparo y la Jurisprudencia

a) Clases de resoluciones y sus efectos

En el juicio de amparo hay tres tipos de sentencias que ponen fin a dicho juicio: las que sobreseen, las que niegan al quejoso el amparo y protección de la justicia federal y las que se lo conceden.

Las primeras, esto es, las que sobreseen, ponen fin al juicio sin resolver nada acerca de la constitucionalidad del acto reclamado. Son resoluciones que se dictan en atención a que, por alguna circunstancia jurídica o de índole fáctico, el juicio de amparo no tiene razón de ser; por ejemplo, porque no hay interesado en la valoración de la ley reclamada, como ocurre cuando el quejoso desiste de la acción intentada o fallece, o porque la acción sea legalmente inejercitable, es decir, cuando se surte en el juicio alguna causal de improcedencia.

La sentencia de sobreseimiento se concreta a puntualizar la sin razón del juicio, por lo que no tiene ejecución alguna y las cosas quedan como si no se hubiese promovido tal juicio.

Por su parte, las sentencias que niegan el amparo constatan la constitucionalidad del acto reclamado, bien sea porque, contrariamente a lo manifestado por el quejoso, no atente contra la Constitución, o bien, porque los conceptos de violación expresados sean deficientes y no proceda suplir la deficiencia de los mismos.

Por el contrario, las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, fuerzan a la autoridad responsable a actuar o a dejar de actuar en determinado modo. En ese sentido, el artículo 80 de la LA es categórico al señalar que dichas sentencias tendrán por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Vale precisar que las sentencias de amparo indirecto en las que se declara la inconstitucionalidad de una ley, obligan a las autoridades ejecutoras a no aplicar al quejoso nunca más, la ley declarada inconstitucional y, asimismo, a dejar sin efectos

¹⁴ Cfr. Tesis P. CLXVIII/97 "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUÉL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL", página 180 del Tomo VI, Diciembre de 1997, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁵ Cfr. Tesis 2ª./J. 81/95 "AMPARO CONTRA LEYES. VACATIO LEGIS. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERÍODO", página 289 del Tomo II, Diciembre de 1995, Segunda Sala, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

todos los actos que hubiesen llevado a cabo en ejecución de la misma. Empero, no sucede lo mismo tratándose de las sentencias dictadas en un juicio de amparo directo en que se determine que la ley aplicada por la autoridad responsable resulta inconstitucional. En este último caso, dado que el acto reclamado lo constituye una sentencia o una resolución que pone fin a un juicio y no propiamente la ley, el amparo sólo tiene por efecto declarar que la aplicación que de ella se llevó a cabo en perjuicio del quejoso, es incorrecta y que, por ende, la resolución impugnada se debe emitir en tal o cual sentido, o quedar sin efectos.

De fundamental importancia resulta lo dispuesto en el artículo 76 de la LA respecto a que, las sentencias que concedan el amparo y protección de la justicia federal, se ocuparán sólo de los individuos que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos o protegerlos en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer un pronunciamiento general respecto de la ley que la motivare.

Habida cuenta de lo que señaló con anterioridad, este precepto debe entenderse en el sentido de que el amparo concedido al quejoso en contra de una ley, sólo le protegerá a él y a ninguna otra persona que no haya promovido el juicio de garantías en su contra, en la inteligencia de que tal protección durará en tanto el texto de la ley o del precepto impugnado no sea reformado o substituido por otro, aún cuando se sustituya por una norma de contenido similar o igual¹⁶.

b) Contenido de las sentencias de amparo

En torno a este punto, el artículo 77 de la LA dispone que las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

- i. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados;
- ii. Los fundamentos legales en que se apoye el juez o tribunal de amparo para sobreseer en el juicio, o bien, para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, y
- iii. Los puntos resolutivos con que deban terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.

No obstante ello y pese a que no existe ningún otro precepto que señale la forma en que se debe estructurar una sentencia, en la práctica éstas suelen contener los siguientes apartados:

¹⁶ Cfr. Tesis P. CXXXVIII/96 "LEYES, AMPARO CONTRA. LA SENTENCIA SÓLO PROTEGE AL QUEJOSO MIENTRAS EL TEXTO EN QUE SE CONTIENE NO SEA REFORMADO O SUBSTITUIDO POR OTRO", página 136 del Tomo IV, Noviembre de 1996, Pleno, Novena Época y Tesis P./J. 89/97 "LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO", página 10 del Tomo VI, Diciembre de 1997, Pleno, Novena Época; ambos del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

- a) Los *resultandos*: en donde se precisa el problema a resolver, se expresa quien ha solicitado la protección de la Justicia Federal, contra qué autoridades y respecto de qué actos, así como todos los antecedentes procesales o de trámite que resulte conveniente relatar;
- b) Los *considerandos*: en donde se expresa la competencia del órgano para resolver la controversia planteada, se determina si el juicio es procedente o no; en caso de que lo sea, se hace una relación de los argumentos aducidos por las partes y, finalmente, se realiza el examen pormenorizado de la litis a efecto de determinar si la norma impugnada es o no constitucional, y
- c) Los *puntos resolutivos*: en los que se contiene la decisión del juzgador, es decir, donde se expresa si se sobresee en el juicio, si se niega el amparo o, por el contrario, si procede conceder al quejoso el amparo y protección de la justicia federal.

c) La jurisprudencia

En términos muy generales, podemos decir que la jurisprudencia es la interpretación que realizan la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, de la Constitución y las leyes, a través de sus resoluciones.

De conformidad con los artículos 192 y 193 de la LA y décimo quinto transitorio de la LOPJF, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas, por lo menos por ocho Ministros, si se trata de jurisprudencias del Pleno, por cuatro Ministros, si se trata de jurisprudencia de alguna de las Salas, y por unanimidad de votos, si la jurisprudencia proviene de algún Tribunal Colegiado de Circuito.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte que diluciden las contradicciones de tesis de las Salas, así como las resoluciones del Pleno o de las Salas que diriman las contradicciones de criterios provenientes de Tribunales Colegiados.

La jurisprudencia, dependiendo del órgano que la emita, es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal de rango inferior a aquél que la dicta y, además, obliga a los tribunales federales que no están integrados a dicho poder y a todos los jueces y magistrados del orden común.

En México, la jurisprudencia se elabora mediante la preparación de un extracto del criterio sostenido y de sus fundamentos o razones, siendo necesario que los órganos que la emiten, aprueben en una sesión el texto y el rubro de cada tesis jurisprudencial que se adopte.

A las tesis o criterios extractados que no cumplen con los requisitos de ley para considerarse como jurisprudencia, bien sea porque aún no se resuelven cinco asuntos en el mismo sentido o porque no se dictaron al resolver una contradicción de tesis, se les

conoce como tesis aisladas y, aun cuando no son obligatorias, lo cierto es que sí son de gran auxilio y, en cierta medida, también norman el criterio de los jueces y tribunales para decidir.

Tanto las tesis jurisprudenciales, como las tesis aisladas aprobadas por el órgano emisor, se publican para su conocimiento y difusión en el Semanario Judicial de la Federación, que es una publicación que corre a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la actualidad, también es posible consultar la jurisprudencia y tesis aisladas del Poder Judicial Federal, utilizando medios electrónicos; concretamente, mediante la lectura de discos compactos o accedendo a la red conocida como internet.

10. Medidas para Contrarrestar el Uso Exagerado o Indebido de la Acción de Amparo

Además de los requisitos formales de procedencia a los cuales ya hemos hecho referencia, el artículo 73 de la LA dispone que el juicio de amparo es improcedente, substancialmente:

- i.** Contra actos de la Suprema Corte de Justicia;
- ii.** Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;
- iii.** Contra disposiciones generales o actos concretos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y el mismo acto, aunque las violaciones constitucionales que se aduzcan sean diversas;
- iv.** Contra disposiciones generales o actos concretos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;
- v.** Contra disposiciones generales o actos concretos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;
- vi.** Contra leyes, tratados internacionales, reglamentos u otras disposiciones generales, que por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio. En este caso, el quejoso deberá esperar a que se le aplique la ley para estar en posibilidad de impugnarla;
- vii.** Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;
- viii.** Contra las resoluciones o declaraciones de órganos legislativos, federales o locales, que tengan por objeto elegir, suspender o remover un funcionario público (juicio político);
- ix.** Contra actos consumados de un modo irreparable;

- X.** Contra actos concretos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica;
- xi.** Contra disposiciones generales o actos concretos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;
- xii.** Contra disposiciones generales o actos concretos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos que se señala la LA;
- xiii.** Contra las resoluciones jurisdiccionales respecto de las cuales la legislación positiva conceda algún recurso o medio de defensa 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 medio de defensa legal, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;
- xv.** Contra actos administrativos que deban ser revisados de oficio o respecto de los cuales proceda algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados;
- xvi.** Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;
- xvii.** Cuando subsistiendo el acto reclamado, no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo, y
- xviii.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Por su parte, la Constitución Federal señala que el amparo es improcedente, además, en contra de la expulsión de extranjeros dictada en términos del artículo 33 constitucional, en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal y en contra de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

Aunado a ello, la Corte ha establecido diversos criterios conforme a los cuales, el juicio de garantías tampoco procede, entre otros casos:

- i.** Contra de actos derivados de otros actos consentidos;
- ii.** Cuando no se exprese en la demanda qué actos se le reclaman a la autoridad señalada como responsable;

iii. Cuando el juicio se promueva en contra de quien no tenga el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, y

iv. Cuando se reclamen en un juicio de amparo indirecto, violaciones procesales que no sean de ejecución irreparable.

Por último, resulta importante señalar que las causales de improcedencia son de estudio preferente y que, si no se expresan por alguna de las partes, el juez o tribunal de amparo debe hacerlas valer de oficio.

11. Datos estadísticos

Para concluir con el juicio de amparo, resulta interesante mencionar algunos datos estadísticos respecto del ingreso de este tipo de procedimientos que han tenido en los últimos cinco años los Juzgados de Distrito; los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los asuntos que se han resuelto por dichos órganos en cada uno de estos años.

DATOS ESTADÍSTICOS

| AMPAROS INDIRECTO S ANTE JUECES DE DISTRITO | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | INGRESO | 195,052 | 206,662 | 215,499 | 206,743 |
| FALLADOS | 192,404 | 203,587 | 213,341 | 206,069 | 187,088 |

| AMPAROS DIRECTOS ANTE TRIBUNALE S COLEGIADO S DE CIRCUITO | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | INGRESO | 99,821 | 112,648 | 146,897 | 160,810 |
| FALLADOS | 96,981 | 105,594 | 132,256 | 145,433 | 102,212 |

| AMPAROS EN REVISIÓN ANTE LA SUPREMA | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | INGRESO | 1,364 | 2,281 | 2,175 | 2,018 |

| | | | | | |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN | FALLADOS 1,313 | FALLADOS 3,311 | FALLADOS 2,043 | FALLADOS 1,769 | FALLADOS 1,984 |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|

III. Las Controversias Constitucionales

1. Consideraciones preliminares

Las controversias constitucionales, son procesos contenciosos que tienen su origen en la adopción de un régimen federal por el Estado Mexicano y en la aceptación del principio de división de poderes.

Sobre el particular, la Constitución mexicana dispone en su artículo 105, fracción I, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a 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.

En efecto, las controversias constitucionales son conflictos que se suscitan entre poderes, órganos o entidades públicas y en las que lo que está a discusión es, precisamente, si un órgano o entidad afecta a otro en su esfera competencial.

En esa virtud, podemos afirmar que se trata de una vía de control constitucional que parte de la existencia de una afectación en la competencia del promovente originada por un acto concreto, o bien, por una disposición de carácter general.

La ley que regula tanto a este tipo de controversias, como a las acciones de inconstitucionalidad que veremos adelante, se denomina Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, LR105)

2. Sujetos Legitimados para la Impugnación

a) Legitimación Activa

De acuerdo con lo antes señalado, pueden reclamar la invalidez de normas generales que estimen violatorias de su ámbito competencial¹⁷:

- I.** Los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal, es decir:
 - i.** La Federación;
 - ii.** Los Estados;
 - iii.** Los municipios, y
 - iv.** El Distrito Federal

- II.** Los Poderes Federales:
 - i.** El Presidente de la República, y
 - ii.** El Congreso de la Unión o cuales quiera de las dos Cámaras que lo integran (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) e, incluso, la Comisión Permanente (que es el órgano que funciona en los períodos en que entra en recesos el Congreso de la Unión).

- III.** Los Poderes Locales:
 - i.** Los Gobernadores;
 - ii.** Las Legislaturas de los Estados, y
 - iii.** Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

- IV.** Los órganos de gobierno del Distrito Federal:
 - i.** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

¹⁷ Cfr. Tesis P.LXXXIII/98 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA", página 790 del Tomo VIII, Diciembre de 1998, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

- ii. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y
- iii. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

No está por demás mencionar que, aun cuando antes del año de 1995 los municipios no estaban considerados en la Constitución Federal dentro de los sujetos legitimados para incoar este tipo de procedimientos, la Suprema Corte ya les había concedido dicha legitimación¹⁸.

b) Requisitos sustanciales para activar la jurisdicción constitucional

Como ha quedado precisado en líneas anteriores, para incoar este tipo de juicios es necesario que el promovente vea afectada su esfera competencial por virtud de la norma general o acto concreto que impugna.

Si bien la existencia de un agravio en los intereses del promovente, como presupuesto para poder ocurrir al juicio de controversia constitucional, deriva tanto de la LR105 como de la propia Constitución Federal, la precisión de que dicho agravio sea de carácter competencial no está contenida de manera expresa en los referidos ordenamientos, sino que deriva de diversos criterios que, al efecto, ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe decir que la Corte ha sostenido también que, a través de esta vía, sólo se puede conocer de las violaciones de carácter competencial establecidas en la Constitución Federal, por lo que los planteamientos contra leyes o actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución de un Estado o a leyes locales o federales, no pueden ser materia de una controversia constitucional¹⁹.

Otra cuestión que resulta importante establecer, es que el ejercicio de la acción de controversia constitucional no requiere que el agravio competencial se haya actualizado o concretado en el momento de presentar la demanda, pues mediante esta acción se puede impugnar una norma general que todavía no ha entrado en vigor, o bien, una que para causar el agravio correspondiente, requiera de un acto posterior.

Finalmente, no está por demás señalar que la Corte ha dicho que la finalidad del control de la regularidad constitucional que se realiza a través de la controversia constitucional incluye también, de manera relevante, el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder promoventes²⁰.

¹⁸ Cfr. Tesis P.XLIII/96 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA", página 262 del Tomo III, Marzo de 1996, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁹ Cfr. Tesis P.XKIV/96 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL", página 320 del Tomo III, Marzo de 1996, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²⁰ Cfr. Tesis P./J.101/99 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

3. Sujetos del Debate

De conformidad con el artículo 10 de la LR105 tienen el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- a) Como *actor o demandante*: la entidad, poder u órgano que promueva la competencia;
- b) Como *demandado o demandados*: las entidades poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia;
- c) Como *tercero o terceros interesados*: las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieren resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse, y
- d) El Procurador General de la República.

No está por demás aclarar que la Procuraduría General de la República es el órgano perteneciente a la Administración Pública centralizada al cual le están confiadas, entre otras atribuciones, la de representar de la sociedad y la de defender los intereses públicos, y que es precisamente a dicho órgano al que se encuentran adscritos los Agentes del Ministerio Público que participan en los juicios de amparo.

4. Cuestiones Formales de Acceso al Proceso

a) Principales requisitos formales para el planteamiento de la acción de controversia constitucional

La incoación de este tipo de procedimientos es bastante sencilla.

No obstante, resulta conveniente mencionar en este punto lo relativo a los plazos para su interposición, los requisitos que debe contener una demanda de controversia constitucional y la forma en que se acredita la legitimación activa.

I. Plazos para su interposición

De acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la LR105, el plazo para la interposición de una demanda de controversia constitucional será:

- i. Tratándose de actos concretos, de treinta días contados a partir del día siguiente aquél en que surta efectos la notificación del acto que se impugne o de aquél en que el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución o al en que se ostente sabedor del mismo, y

DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN, DE MANERA RELEVANTE, EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER", página 708 del Tomo X, Septiembre de 1999, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

- ii. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente a aquél en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Atento a lo anterior, la Corte ha señalado que los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o bien, del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante²¹.

Asimismo, este Alto Tribunal ha dicho que, en los casos en que se impugne una norma general con motivo de un acto de aplicación, aun cuando de la lectura literal de la fracción II del artículo 21 de la LR105 podría desprenderse que el plazo para presentar la demanda debe comenzar a correr a partir de que se genera dicho acto, el plazo debe contarse a partir del día siguiente a aquél en que el actor tuvo conocimiento o se haga sabedor del mismo, pues la aplicación textual del citado precepto podría generar la indefensión del actor²².

II. Requisitos que debe contener la demanda

En términos del artículo 22 de la LR105, el escrito de demanda de una controversia constitucional deberá señalar:

- i. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre o cargo del funcionario que lo represente;
- ii. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- iii. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;
- iv. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieren publicado;
- v. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- vi. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

²¹ Cfr. Tesis P./J.29/97 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES", página 474 del Tomo V, Mayo de 1997, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²² Cfr. Tesis P./J: 64/96 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO", página 324 del Tomo IV, Noviembre de 1996, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

vii. Los conceptos de invalidez.

III. Forma en que debe acreditarse la legitimación activa

Sobre el particular, el artículo 11 de la LR105 señala que el actor debe comparecer a juicio por conducto de él o los funcionarios que, en los términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Sin embargo, la Suprema Corte ha sostenido que dicha presunción no opera cuando de la propia demanda deriva que quienes pretenden actuar con el carácter de representantes del órgano de poder promovente, carecen de la legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional²³.

Vale decir que ésta es una cuestión que, en la práctica, genera ciertos problemas, dado que no siempre resulta sencillo determinar a quien corresponde la representación de un órgano de poder.

b) Modo de subsanar deficiencias

En atención a que este tipo de procedimientos llevan implícito siempre un interés público, de acuerdo con los artículos 39 y 40 de la LR105 la Suprema Corte de Justicia está obligada a suplir las deficiencias que hallare en la demanda, en la contestación a la demanda, en los alegatos e, incluso, en los agravios y, asimismo, a corregir de oficio los errores que advierta en la cita de los preceptos legales invocados y a examinar, en su conjunto, los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

En esa virtud, la Suprema Corte ha estimado que no es posible considerar deficientes los conceptos de invalidez planteados en una demanda de controversia constitucional, pues independientemente de las deficiencias que pudieren tener, se debe estudiar la constitucionalidad del acto o norma general impugnada a efecto de determinar su constitucionalidad²⁴.

Igualmente, la Corte ha señalado que, dada la amplitud de la suplencia de la queja deficiente que contemplan los preceptos citados con anterioridad, es posible corregir, no sólo los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados, sino también

²³ Cfr. Tesis P. X/96 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN", página 166 del Tomo III, Febrero de 1996, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²⁴ Cfr. Tesis P./J. 68/96 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS", página 325 del Tomo IV, Noviembre de 1996, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

algunos datos erróneos que pudieran desprenderse de la demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes²⁵.

5. Sistemas o vías de promoción del proceso

a) Planteamiento

Como ha quedado señalado en líneas anteriores, este sistema de control constitucional se insta mediante el ejercicio de una acción: la acción de controversia constitucional.

b) Suspensión provisional de la norma

Esta medida cautelar, aunque con muchas restricciones, sí es procedente en las controversias constitucionales y se encuentra regulada por los artículos 14 a 18 de la LR105.

De acuerdo con dichos preceptos, la suspensión de los actos que motivaren una controversia constitucional puede concederse de oficio o a petición de parte, y sus efectos perduran hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva.

Para ello, la Corte deberá tomar en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional y señalar en la resolución en la que se conceda, si así procede, los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

Esta medida se tramita por vía incidental y puede ser solicitada por las partes en cualquier momento hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.

Sin embargo, debe destacarse que, en los juicios de controversia constitucional, no procede conceder la suspensión contra normas generales, ni tampoco en los casos en que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales²⁶, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante²⁷.

²⁵ Cfr. Tesis P./J. 79/98 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN", página 824 del Tomo VIII, Diciembre de 1998, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²⁶ Cfr. Tesis P./J. 45/99 "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE 'ECONOMÍA NACIONAL' PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL", página 164 del Tomo P.LXXXVIII/95, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²⁷ *Verbi gratia*, Tesis P.LXXXVIII/95 "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE AFECTA LA FACULTAD DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERSEGUIR LOS DELITOS Y VIGILAR QUE LOS PROCESOS

6. Debate o Discusión Procesal

Norman el procedimiento de controversia constitucional, los artículos 24 a 38 de la LR105, y en todo lo no previsto por esos preceptos, lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En términos muy generales, el procedimiento o *instrucción* que se sigue en estos juicios, es el siguiente:

Recibida una demanda de controversia constitucional, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la asigna a uno de los Ministros, quien se denomina, a partir de ese momento, *Ministro Instructor*.

La asignación se hace por turno, lo que quiere decir que conforme va llegando cada asunto, se va asignando a un Ministro y así sucesivamente, de manera tal que los asuntos se distribuyan equitativamente entre todos. Vale decir que este mismo procedimiento de asignación se sigue prácticamente para cualquier asunto del que deba conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Ministro Instructor, ante todo, debe examinar la demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará.

Admitida la demanda, el Ministro Instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que, dentro del término de treinta días, presente su contestación y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo, manifiesten lo que a su derecho convenga. La falta de contestación de la demanda dentro del plazo de ley, hace presumir como ciertos los hechos que se hubiesen relatado en ellas, salvo prueba en contrario.

Una vez que ha transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Ministro Instructor debe señalar fecha para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de *posiciones* y aquéllas que sean contrarias a derecho o no guarden relación con la litis. Asimismo, debe destacarse que el Ministro Instructor está facultado para allegarse de cualquier prueba e, incluso, para solicitar cualquier informe o aclaración a las partes que estime necesario para la mejor resolución del asunto.

Abierta la audiencia el Ministro Instructor procederá a recibir, por su orden, las pruebas y luego los alegatos de las partes.

PENALES SE SIGAN CON TODA REGULARIDAD, PORQUE SE AFECTARÍA GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD", página 164 del Tomo III, Octubre de 1995, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Una vez que se ha celebrado la audiencia, el Ministro Instructor debe proceder a elaborar un proyecto de sentencia, mismo que someterá a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia en una sesión pública, para su discusión y definitiva resolución.

No está por demás hacer notar que el artículo 37 de la LR105 dispone que la Corte puede acordar el aplazamiento de la solución de los juicios de amparo que tenga pendientes de resolver hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional, siempre que las normas impugnadas en aquellos y en esta última fueren las mismas.

7. Órgano de Control de Constitucionalidad

a) Órgano al que le compete conocer de las controversias constitucionales

Tal y como ha quedado precisado con anterioridad, le corresponde resolver este tipo de juicios a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno.

Sin embargo, la Suprema Corte ha señalado que las Salas de la Suprema Corte son competentes para resolverlos cuando, por cualquier causa, no proceda el examen de las cuestiones de constitucionalidad propuestas²⁸.

Sobre la naturaleza y composición de este órgano jurisdiccional nos hemos ocupado en líneas anteriores, por lo que estimamos innecesario abundar sobre el particular.

b) Sistema de única o doble instancia

Los juicios de controversia constitucional, en cualquier caso, tienen sólo una instancia, pues no existe ningún recurso o medio de defensa a través del cual se puedan impugnar las resoluciones definitivas que emite el máximo tribunal de la nación.

8. Normas Impugnables

Prácticamente se puede controvertir a través de este juicio, cualquier norma general o acto concreto; ya sea local, federal o municipal, o bien se trate una Constitución local, una ley o un reglamento, por citar sólo algunos casos. Sin embargo, existen algunas restricciones sobre el particular.

En primer término, de acuerdo con la fracción I del artículo 105 constitucional no es posible controvertir, a través de esta vía, la constitucionalidad de las leyes electorales.

Al respecto, la Suprema Corte ha dicho que el concepto *leyes electorales* comprende a aquéllas normas de carácter general que establecen el régimen conforme al

²⁸ Cfr. Tesis 2ª. CXXIII/98 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE SON COMPETENTES PARA RESOLVERLA, CUANDO NO PROCEDA EL EXAMEN DE LAS CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD PROPUESTAS", página 1009 del Tomo VIII, Septiembre de 1998, Segunda Sala, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

cual se logra la elección o nombramiento, mediante del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal²⁹.

Aunado a lo anterior, de nuestro orden jurídico positivo se desprende que tampoco se pueden impugnar en una controversia constitucional: resoluciones de carácter jurisdiccional, aquéllas dictadas en un juicio político respecto de la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, o bien, la omisión en que incurra un órgano legislativo ordinario al no emitir una norma de carácter general o no adecuar una ley al texto constitucional.

9. Las Sentencias de Controversia Constitucional y la Jurisprudencia

a) Clases de sentencias

En este tipo de procedimientos, también existen tres tipos de sentencias:

- i. Las de sobreseimiento: que son aquéllas que declaran que, por alguna razón fáctica o jurídica, la controversia no tiene razón de ser. Ello puede ser motivado porque apareciere claramente que no existe la norma general o acto concreto impugnado, o porque se surtiese algún supuesto de improcedencia del juicio, entre otros casos;
- ii. Las sentencias estimatorias: que son aquéllas en las que la Corte considera que la norma general o los actos reclamados en la controversia, efectivamente atentan contra la competencia del órgano, entidad o poder promovente y violan la Constitución Federal, y
- iii. Las sentencias desestimatorias: que son las que, por el contrario, explícitamente declaran la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, al menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado en la votación, la mayoría requerida por la ley.

b) Contenido de las sentencias de controversia constitucional

El artículo 41 de la LR105 señala que las sentencias que se dicten en los juicios de controversia constitucional deben contener:

- i. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- ii. Los preceptos que la fundamenten;

²⁹ Cfr. Tesis P. CXXVI/95 "MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD", página 237 del Tomo II, Diciembre de 1995, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

- iii. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- 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 aquéllos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda;
- v. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y
- vi. En su caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Cabe señalar que las sentencias de controversia constitucional, en la práctica, se estructuran en forma muy similar a la que explicamos al hablar sobre las sentencias de amparo, es decir, con un capítulo de *resultandos*, otro de *considerandos* y, al final, los *puntos resolutivos*.

c) Efectos de las sentencias de controversia constitucional

A través de este medio de control constitucional es posible, en ciertos supuestos y mediante el cumplimiento de determinados requisitos previstos en la Constitución y en la LR105, declarar la invalidez absoluta de una norma general.

Para ello se requiere, en primer lugar, que en la controversia se haya impugnado una norma general.

Además, que se trate de uno de los asuntos siguientes:

- i. Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, o cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente;
- ii. Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;
- iii. Una controversia suscitada entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal;
- iv. Una controversia promovida por la Federación, en contra de un Estado o un municipio, o bien,
- v. Una controversia constitucional incoada por un Estado en contra de alguno de sus municipios.

Y, por último, es necesario que la resolución que al efecto emita la Suprema Corte de Justicia, cuente con el voto favorable de, al menos, ocho Ministros.

Solamente en los casos antes señalados y cumpliendo los requisitos precisados, podrá tener efectos generales una sentencia dictada en una controversia constitucional. En cualquier otro supuesto, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes³⁰.

Cabe decir que de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 42 de la LR105, en aquéllas controversias respecto de normas generales en que no se alcance el voto favorable de cuando menos ocho Ministros, la Suprema Corte deberá declarar desestimada la acción ejercitada, en el entendido de que dicha resolución no constituirá jurisprudencia.

Por lo que hace al momento a partir del cual surtirá efectos una resolución de controversia constitucional, el artículo 45 de la LR105 dispone que ello será determinado en cada caso por la Suprema Corte de Justicia, pero que dichas resoluciones no tendrán efectos retroactivos, salvo por lo que hace a la materia penal³¹.

Por último, debe decirse que, de conformidad con el artículo 44 de la LR105, el Presidente de la Suprema Corte se encuentra obligado a ordenar la publicación de toda sentencia que se dicte en una controversia constitucional, de manera íntegra, en el Semanario Judicial de la Federación y que, cuando en ella se declare la invalidez de una norma general, se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que la norma invalidada se hubiese publicado.

d) La jurisprudencia

Sobre el particular, el artículo 43 de la LR105 señala que los razonamientos jurídicos de la Suprema Corte de Justicia contenidos en las sentencias aprobadas por cuando menos ocho Ministros, serán obligatorios para los órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía, tanto del Poder Judicial Federal, como del orden común.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que en la práctica, para la elaboración de las tesis de jurisprudencia derivadas de este tipo de juicios, se sigue el mismo procedimiento de extraer el criterio sostenido y aprobar su texto en una sesión, al igual que se hace respecto de la jurisprudencia emanada de la resolución de juicios de amparo.

10. Medidas para Contrarrestar el Uso Exagerado o Indebido de la Acción de Controversia Constitucional

³⁰ *Verbi gratia*, Tesis P./J. 72/96 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES", página 249 del Tomo IV, Noviembre de 1996, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

³¹ Cfr. Tesis P./J. 74/97 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL", página 548 del Tomo VI, Septiembre de 1997, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Como quedó establecido desde un inicio, el ejercicio de la acción de controversia constitucional se encuentra restringido por la propia Constitución a los órganos de poder que ella misma señala, de tal forma que su incoación no suele ser, de ninguna manera, tan frecuente como lo es en el caso del juicio de garantías.

Aunado a ello, el artículo 19 de la LR105 dispone que las controversias constitucionales son improcedentes:

- i. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- ii. Contra normas generales o actos concretos en materia electoral;
- iii. Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- iv. Contra normas generales o actos concretos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución sólo pueda tener efectos entre las partes;
- v. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia;
- vi. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- vii. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la propia LR105, y
- viii. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

En este tipo de juicios, las causales de improcedencia también son de estudio preferente y se deben estudiar aun cuando no las hagan valer las partes.

11. Información Estadística

Por último haremos mención de las controversias constitucionales que, durante los últimos cinco años, se han promovido ante la Suprema Corte de Justicia y aquellas que se han resuelto por este mismo órgano.

DATOS ESTADÍSTICOS

| 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------|------|------|------|------|
|------|------|------|------|------|

| | | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| INGRESO 19 | INGRESO 57 | INGRESO 36 | INGRESO 29 | INGRESO 36 |
| FALLADOS | FALLADOS | FALLADOS | FALLADOS | FALLADOS |
| 2 | 10 | 33 | 38 | 26 |

IV. La Acción de Inconstitucionalidad

1. Consideraciones preliminares

Tras la trascendental reforma del año de 1994 al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó conferida al más alto órgano jurisdiccional de la nación, la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley o de un tratado internacional, con efectos generales, a través de un medio abstracto de control constitucional.

Originalmente, se estableció una única excepción: la materia electoral. Sin embargo, esta excepción fue superada por virtud de una nueva reforma constitucional en el año de 1996, que si bien dio lugar a una gran polémica, ha resultado atinada, tal y como lo demuestra el hecho de que, al día de hoy, la gran mayoría de las acciones de inconstitucionalidad que se promueven versan sobre leyes relativas a la materia electoral.

Puede decirse que, aun cuando su inserción en nuestro orden jurídico es relativamente reciente, ello ha dado un giro de enorme trascendencia tanto por lo que hace al control de constitucionalidad en nuestro país, como por lo que respecta a la naturaleza del máximo órgano jurisdiccional que, como dijimos con anterioridad, cada vez se acerca más a un Tribunal Constitucional.

Como dejamos asentado en líneas precedentes, las acciones de inconstitucionalidad se encuentran reguladas, al igual que las controversias constitucionales, por la LR105, la cual dispone, en su artículo 59, que en aquéllas se aplicará lo dispuesto para estas últimas en todo lo que no se encuentre expresamente previsto para las acciones de inconstitucionalidad³².

En esa virtud, aquí nos concretaremos a las cuestiones que la LR105 dispone de manera excepcional para las acciones de inconstitucionalidad, en el entendido de que en todo lo demás, aplican las reglas que hemos visto para las controversias constitucionales.

2. Sujetos Legitimados para la Impugnación

³² En el mismo sentido: Tesis P./J. 3/99 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ÚNICAMENTE SON APLICABLES LAS NORMAS PREVISTAS EN EL TÍTULO II DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, EN AQUELLO QUE NO ESTÉ PREVISTO EN EL TÍTULO III DE DICHO ORDENAMIENTO", página 289 del Tomo IX, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

De acuerdo con la fracción II del artículo 105 constitucional, están legitimados para ejercitar una acción de inconstitucionalidad:

- i. 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;
- ii. 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;
- iii. El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- iv. 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;
- v. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- vi. Los partidos políticos con registro ante el órgano público al que le corresponde organizar las elecciones federales (Instituto Federal Electoral), en contra de leyes electorales, federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, pero exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

Como bien se puede advertir, la acción de inconstitucionalidad está diseñada para proteger, más que los intereses de gremios o agrupaciones sociales, a las minorías parlamentarias y a los partidos políticos, sin perjuicio de la intervención que, en estos juicios, le corresponde al Procurador General de la República en su carácter de representante de la sociedad.

3. Sujetos del Debate

Sobre el particular, el artículo 62, tercer párrafo, de la LR105 dispone que, en los procedimientos seguidos en contra de leyes electorales, se considerará parte demandante, además de los órganos de poder señalados en la fracción I del artículo 10 de ese mismo ordenamiento, a los partidos políticos con registro.

Asimismo, de lo dispuesto en los artículos 61, fracción II, y 64, primer párrafo de la LR105, se desprende que en estos juicios tendrán el carácter de demandados el órgano legislativo que hubiere emitido la norma general impugnada y el ejecutivo que la haya promulgado.

En todo lo demás, resulta aplicable lo señalado en el artículo 10 de la LR105 al que aludimos al hablar de las partes en los juicios de controversia constitucional, en el

entendido de que, por la propia naturaleza de las acciones de inconstitucionalidad, no existe un tercero que pueda participar en el debate con el carácter de parte.

Ahora bien, en relación con la participación de otros órganos públicos en este tipo de procesos, de acuerdo con el artículo 68, segundo párrafo, de la LR105, cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone en contra de una ley electoral, el Ministro Instructor puede solicitar la opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

Cabe hacer la precisión de que esta facultad es absolutamente discrecional, es decir que puede ejercerse o no según lo estime el propio Ministro Instructor y, además, que la opinión de la Sala Superior del citado Tribunal Electoral, de ninguna forma vincula la decisión de la Corte, pues ésta puede resolver con entera libertad sin tener que acogerse a lo manifestado por aquélla.

4. Cuestiones Formales de Acceso al Proceso

En este punto nos referiremos al plazo para la incoación de una acción de inconstitucionalidad, a los requisitos que debe contener la demanda respectiva y a la suplencia de la queja.

a) Plazo para su interposición

A este respecto, los artículos 105, fracción II, primer párrafo, y 60 de su ley reglamentaria, disponen que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días *naturales* (es decir, incluyendo tanto hábiles como inhábiles) contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el medio oficial que corresponda; en el entendido de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente³³.

b) Requisitos que debe contener la demanda

Dispone el artículo 61 de la LR105 que la demanda a virtud de la cual se ejercita una acción de inconstitucionalidad debe contener:

- i.** Los nombres y firmas de los promoventes;
- ii.** Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada;
- iii.** La norma cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;

³³ En el mismo sentido: Tesis 2ª. LXXXIX/99 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN GENERAL COMBATIDA", página 657 y Tesis 2ª. LXXX/99 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA", página 658; ambas del Tomo IX, Junio de 1999, Segunda Sala, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

iv. los preceptos constitucionales que se estimen violados, y

v. Los conceptos de invalidez.

En ese sentido, el artículo 62 de la LR105 precisa que, cuando la acción de inconstitucionalidad sea promovida por una minoría parlamentaria, la demanda deberá estar firmada por, cuando menos, el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. Esto, sin perjuicio de que en ella se designen como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes. Si no se designaren en dicho escrito representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte procederá a hacerlo de oficio.

c) Suplencia de la queja

Sobre el particular, el artículo 71 de la LR105 dispone que, al dictar sentencia, la Suprema Corte deberá corregir de oficio los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y, además, suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez planteados en la demanda, por lo que la sentencia de inconstitucionalidad se podrá fundar en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial.

Lo anterior permite advertir la amplitud que, también en este caso, tiene la suplencia de la queja, lo cual igualmente se explica por el interés público que conlleva la incoación de este tipo de juicios.

Sin embargo, no sucede lo mismo por lo que hace a la impugnación de leyes electorales.

En esta materia, el mismo artículo 71 contiene una disposición restrictiva que obliga a la Suprema Corte de Justicia a referirse únicamente a la violación de los preceptos constitucionales expresamente señalados en el escrito inicial.

Ello se justifica en razón de que, si se admitiese la suplencia en materia electoral, podría pensarse que la Corte asume una posición parcial en favor de algún partido político, pues no hay duda de que son éstos los más interesados en el control constitucional de dichas normas; y entre los dos valores en juego, esto es, el de preservar la vigencia de las normas constitucionales aun en el caso de que no se hubiere reclamado específicamente una inconstitucionalidad que pueda ser percibida por la Corte, y el valor de no hacer aparecer a ese Alto Tribunal como un órgano que asume alguna posición partidista, el legislador escogió este último como prioritario.

5. Sistemas o Vías de Promoción del Proceso

a) Planteamiento de la acción de inconstitucionalidad

Como su propio nombre lo indica, este control constitucional se hace valer por vía de acción.

b) Suspensión

Por disposición expresa del último párrafo del artículo 64 de la LR105, la incoación de una acción de inconstitucionalidad en ningún caso da lugar a que se suspenda la aplicación de la norma general impugnada.

6. Debate o Discusión Procesal

El procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad se rige por lo dispuesto en los artículos 64 a 70 de la LR105 y, en todo lo que no se les oponga, por lo señalado en los artículos 24 a 38 del mismo ordenamiento legal a los cuales nos referimos al hablar de las controversias constitucionales. En este caso, también resulta aplicable, de manera supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En términos muy generales, el trámite que se sigue en un juicio de acción de inconstitucionalidad es el siguiente:

Iniciado el procedimiento, el Ministro Instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado para que, en el plazo de quince días, rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las cámaras rendirá por separado el informe referido.

Hecho lo anterior, el Ministro Instructor procederá a darle vista con el escrito de demanda y con los informes que se presenten al Procurador General de la República, a fin de que éste formule el pedimento que corresponda hasta antes de que se dicte sentencia definitiva. Evidentemente esto no aplica en el caso en que el propio Procurador promueva la acción de inconstitucionalidad.

Al mismo tiempo, se pondrá el expediente a la vista de las partes a fin de que expresen por escrito sus alegatos, dentro del plazo de cinco días.

Hasta antes de dictarse sentencia, el Ministro Instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquéllos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Agotado el procedimiento, el Ministro Instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia un proyecto de sentencia, el cual será discutido y votado a fin de resolver de manera definitiva la cuestión, con lo que se da por concluido el juicio.

Es pertinente hacer notar que, en materia electoral, se reducen notablemente los plazos para realizar las diligencias señaladas.

Esta reducción se debe a la naturaleza propia de los actos regulados por las leyes electorales, los que, dada la enorme trascendencia que pueden tener en los intereses públicos, conllevan la necesidad de que la Corte resuelva rápidamente a fin de evitar que la dilatación del trámite procesal haga nugatorios los efectos de una sentencia que estime inconstitucional la ley electoral impugnada.

Por la misma razón, el propio artículo 105 constitucional dispone que las leyes electorales, tanto locales como federales, deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y, asimismo, que durante dicho plazo no podrán realizarse modificaciones de importancia a la ley.

Finalmente, no está por demás mencionar que de lo dispuesto en los artículos 19 y 65 de la LR105, se desprende que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes:

- i. Contra leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez;
- ii. Contra leyes o tratados internacionales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre que exista identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez;
- iii. Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad;
- iv. Cuando la demanda se presentare fuera del plazo previsto en el artículo 60 de la LR105, y
- v. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

7. Órgano de Control de Constitucionalidad

El conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad le corresponde, en única y última instancia, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno.

8. Normas Impugnables

A través de esta vía, es posible combatir únicamente normas generales que tengan el carácter de ley o de tratado internacional³⁴.

³⁴ Cfr. Tesis P./J. 22/99 "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES", página 257 del Tomo IX, Abril de 1999, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

A este respecto, la Suprema Corte ha señalado que, para determinar la procedencia de una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino que es menester analizar su contenido a fin de determinar si, efectivamente, se trata de una norma de carácter general³⁵.

Asimismo, se debe destacar que si bien a través de las acciones de inconstitucionalidad se puede impugnar la constitucionalidad de un tratado internacional, no es posible atacar por esta vía (ni ninguna otra que se encuentre prevista en nuestro derecho positivo) una ley mexicana por contravenir un tratado internacional³⁶.

En lo relativo a la impugnación de las leyes preconstitucionales, es decir, aquéllas cuya existencia sea anterior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, debe decirse que no procede su impugnación a través de este medio de control, toda vez que el plazo para incoar una acción de inconstitucionalidad es de sólo treinta días naturales contados a partir de la publicación oficial de la ley. No obstante, dado que nuestra Constitución data del año de 1917, en nuestro orden jurídico positivo son contados los casos de leyes preconstitucionales.

Por lo que hace a la *vacatio legis*, podemos decir que, al igual que ocurre en tratándose de las controversias constitucionales, el plazo para incoar una acción de inconstitucionalidad corre a partir de la fecha de publicación de la norma general y no de su entrada en vigor, por lo que sí es posible combatir una ley o un tratado internacional, por esta vía, durante ese periodo.

Cabe mencionar que no todos los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad pueden impugnar cualquier norma general que tenga el rango de ley o de tratado internacional pues, de acuerdo con lo que dejamos asentado con anterioridad, las minorías parlamentarias sólo podrán impugnar las normas que provengan del órgano legislativo al cual pertenecen y los partidos políticos, leyes en materia electoral.

El único que no está sujeto a restricción alguna, es el Procurador General de la República quien, a virtud de la representación social que ostenta, puede atacar cualquier ley o tratado internacional.

Por último, en este apartado resulta de especial importancia señalar que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad.

³⁵ Cfr. Tesis P./J. 23/99 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL", página 256 del Tomo IX, Abril de 1999, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

³⁶ Cfr. Tesis P.C/92 "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA", página 27 del Tomo 60, Diciembre de 1992, Pleno, Octava Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

9. Las Sentencias de Acciones de Inconstitucionalidad y la Jurisprudencia

Resulta aquí aplicable todo lo que manifestamos al hablar de las sentencias dictadas en los juicios de controversia constitucional, salvo en un punto.

En las acciones de inconstitucionalidad, el único requisito necesario para declarar la invalidez, con efectos generales, de la ley o tratado impugnado, es que la resolución cuente con el voto favorable de, al menos, ocho Ministros.

10. Información Estadística

Para concluir esta exposición, daremos cuenta de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas, así como las que se han resuelto hasta hoy, desde la incorporación de este medio de control constitucional a nuestra norma fundamental.

DATOS ESTADÍSTICOS

| 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| INGRESO 1 | INGRESO 10 | INGRESO 10 | INGRESO 12 | INGRESO 12 |
| FALLADOS 1 | FALLADOS 1 | FALLADOS 13 | FALLADOS 10 | FALLADOS 14 |