

Los recursos en la controversia y la acción de inconstitucionalidad

*Elisur Arteaga Nava**

En los procesos previstos en el artículo 105 constitucional, el legislador, en la ley reglamentaria, optó por consignar un sistema propio de impugnación. Los recursos que ella prevé están encaminados a revisar y, eventualmente, a revocar autos o resoluciones a lograr la ejecución de las sentencias y resoluciones que dicten el pleno o el ministro instructor.

La controversia y la acción son procesos lineales y uninstanciales. que se ventilan ante un tribunal máximo y en última instancia, ello hace que los recursos sean reducidos, admisibles sólo en casos expresamente determinados, que únicamente procedan en forma excepcional y que, las resoluciones que en ellos se emiten sean definitivas.

In the proceeds provided at the article 105 constitutional, the legislator, at the reglementary law, choice for consignee an own system of impugnation. That recourses are provided to revise, and eventually, revoke autos or resolutions, or to achieve the execution of the sentences and resolutions that be dictated by the pleno or the judge instructor. The controversy and the action are lineal proceeds and uninstancials, that be instaurated in the maximum tribunal and in last instance, that makes that be reduced, only admissible in expressly determinated cases, that only proceed in exceptional form and, most times, the resolutions emitted in they are definitive.

Sumario: 1. Introducción. / 2. Principios comunes. / 3. Reclamación. / 3.1. Fin de! recurso. / 3.2. ¿Quiénes pueden interponer los recursos? / 3.3. Principios que regulan la interposición y el proceso de ventilación del recurso de reclamación. / 3.4. Los agravios en el recurso de reclamación. / 3.5. Casos en que procede el recurso de reclamación. / 3.6. Término para interponer el recurso de reclamación. / 3.7. Efectos de una resolución dictada en un proceso de reclamación. / 4. Queja. / 4.1. Casos en que procede. / 4.2. ¿Quiénes pueden recurrir a la queja? / 4.3. Término para interponer el recurso. / 4.4. Procedimiento a seguir. / 4.5. Medidas complementarias.

I Introducción

La ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional contiene un apartado de recursos; en él aparecen como tales el de reclamación y el de queja.

Dadas las características de los procesos previstos en el artículo 105 constitucional, el legislador optó por consignar un sistema propio de impugnación. Ellos están encaminados a revisar y, eventualmente, revocar autos o resoluciones o a lograr la ejecución de las sentencias y resoluciones que dicten el pleno o el ministro instructor.

* Profesor-investigador. Departamento de Derecho. UAM- Azcapotzalco.

2 Principios comunes

La controversia y la acción son procesos lineales y uninstitucionales, que se ventilan ante un tribunal máximo y de última instancia, ello hace que los recursos sean reducidos, admisibles sólo en casos expresamente determinados y que únicamente procedan en forma excepcional.

Los autores de la *ley*, a pesar de que señalaron como ley supletoria al *código federal de procedimientos civiles*, por lo que respecta a los nombres de los recursos, siguieron el sistema de la *ley de amparo*; la naturaleza de ellos es notablemente diferente; son poco aplicables en las controversias y acciones los criterios que los tribunales han emitido en los juicios de garantías.

Los principios que regulan los recursos en esta materia son de aplicación estricta, ello supone lo siguiente:

Sólo proceden en los casos expresamente determinados; las sentencia y resoluciones no comprendidas en los artículos 51 y 55 son inatacables; de esa manera, a pesar de que una sentencia que dicte el pleno pudiera no reunir los requisitos esenciales a que alude el artículo 41 de la *ley reglamentaria*, contra ella no puede enderezarse recurso alguno.

En el caso de recursos existe la suplencia de la queja; ello es procedente por virtud de lo dispuesto por el 40 de la *ley reglamentaria*, él alude a agravios y éstos sólo se expresan en los recursos de reclamación. Lo que da lugar a una controversia o a una acción es el hecho de que existan conceptos de invalidez; es inadmisibles expresar agravios en ellas.

Por virtud del recurso de reclamación las partes buscan que el pleno revoque autos o resoluciones dictados por un miembro del pleno de la corte; en cambio la queja va encaminada a enmendar y sancionar conductas de quienes son o fueron partes en una controversia o una acción.

3 Reclamación

3.1 Fin del recurso

Por virtud del recurso de reclamación, el pleno de la suprema corte revoca autos o resoluciones dictados en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, por el ministro instructor,

por excepción, por el presidente de la corte, por razón de que causan agravios directamente a alguna de las partes o a terceros interesados a los valores o intereses que el titular recurrente representa y de que ellos no son reparables en la sentencia.

A través de una reclamación, quienes hacen valer el recurso, buscan enmendar un agravio que se estima cometido por el ministro instructor, como consecuencia, hacer que se inicie un proceso,¹ se reinicie² o se reencause³ cuando él, ajuicio de quienes intervienen, se ha desviado. También, por me-, dio de él, se puede intentar revocar resoluciones del presidente de la corte, por virtud de las cuales se tengan cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el pleno.⁴

3.2 ¿Quiénes pueden interponer los recursos?

El recurso de reclamación puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados y, en su caso, por el procurador general de la república; a ellos les da la ley el carácter de partes en el proceso (art. 10 de la *ley reglamentaria*). El presidente de la república lo puede hacer directamente o por conducto del secretario, jefe de departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno (art. 11, párrafo tercero).

El artículo 11 de la *ley reglamentaria* establece una regla general:

El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En Lodo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Para que el tercero interesado y el procurador general de la república puedan hacer valer el recurso se requiere que hayan comparecido ajuicio o que, por virtud de su interposición, lo hagan.

1. Artículo 51. fracción I, de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional*.
2. *artículo 105 constitucional*. En lo sucesivo, cuando se aluda a la citada ley, sólo se usará la abreviación *ley reglamentaria*.
3. Artículo 51, fracción II, de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional*. Artículo 51, fracciones III a V, de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional*.
4. *artículo 105 constitucional*. Artículo 51, fracción VI, de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional*.

En acciones de inconstitucionalidad, cuando ella es promovida por el treinta y tres por ciento de los miembros que integran un poder legislativo, pueden interponer el recurso los representantes comunes designados en el escrito inicial por los actores o por el presidente de la corte, cuando aquellos no lo hagan (art. 62 segundo párrafo de la *ley reglamentaria*). También pueden hacer valer los recursos los dirigentes, nacionales o estatales,⁵ de los partidos políticos (art. 62, tercer párrafo).

El artículo 64 de la *ley reglamentaria*, prevé la posibilidad de que, cuando por vía de una acción de inconstitucionalidad, se cuestione una ley aprobada por el congreso de la unión, que las cámaras que lo integran rindan un informe, por separado, en el que se contengan la razones para considerar válida esa ley; ello debe implicar también la posibilidad de que, también por separado, puedan hacer valer un recurso. La representación legal de las cámaras recae en sus presidentes (arts. 23. 1., inciso L y 67. I. de la *ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos*) quienes pueden nombrar apoderados para representar a la respectiva cámara (arts. 23. 1., inciso L y 70. I. inciso L).

La representación antes mencionada es limitada; cada presidente representa a su cámara; la suma de las voluntades de los presidentes de ambas cámaras, no da por resultado la representación del congreso de la unión. Por una omisión del legislador al emitir la *ley orgánica del congreso general*, éste poder no tiene quien lo represente legalmente; nadie está facultado para representarlo en los términos del artículo 11 de la *ley reglamentaria*.⁶

5. En el tercer párrafo del artículo 62 de la *ley reglamentaria* se alude a las dirigencias de los partidos nacionales o estatales, con esa fórmula se impide que en un futuro inmediato los partidos que únicamente actúen en el Distrito federal puedan recurrir a la acción de inconstitucionalidad.
6. En la controversia constitucional de fecha 29 de junio de 2001, planteada por el presidente de la mesa directiva de la comisión permanente y del senado, por el presidente de la cámara de diputados y por otros funcionarios de ambas cámaras, en contra del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aquellos servidores públicos se ostentaron como representantes legales del congreso de la unión. La comisión permanente, un ente con atribuciones enumeradas y, por lo mismo, limitadas a las materias que menciona el artículo 78, no está facultado para representar al congreso de la unión; la representación no la tienen los presidentes de cada cámara por separado; tampoco resulta esa representación de la suma de las voluntades de los presidentes de ambas cámaras, con la intervención de los secretarios. Se trata de una omisión de la ley. El *reglamento para el gobierno interior del congreso general* no dispone nada al respecto (Art. 21). No debió haberse admitido la controversia; contra el auto que le dio entrada procedía el recurso de reclamación con base en la fracción I del artículo 51 de la *ley reglamentaria*. Ante la falta de recurso, habrá que ver si la corte, en ejercicio de la facultad que para ella deriva del artículo 40 de la



Diputados en sesión

3.3 Principios que regulan la interposición y el proceso de ventilación del recurso de reclamación

Aunque los artículos 52 y 53 de la *ley reglamentaria* no lo dispongan en forma expresa, el recurso de reclamación sólo puede interponerse en forma escrita, eso es lo que va con la naturaleza escrita de los procesos de controversia y acción; es la forma de permitir el ofrecimiento de las pruebas y de que se corra traslado a las partes y al tercero interesado.

Los recursos, entre ellos el de reclamación, sólo se explica en función de que hay y se hacen valer agravios; de no existir o de no expresarse o de hacerse fuera de término, hace improcedente su admisión.

Por economía procesal, por disponerlo así el artículo 52 de la *ley reglamentaria*, junto con el escrito por virtud del cual se hace valer el recurso, se deben expresar agravios y ofrecer pruebas respecto de ellos.

ley reglamentaria, considera que está facultada para suplir la deficiencia del recurso y admite que la excepción de falta de personalidad se haga valer en la contestación de demanda, es decir fuera del término de cinco días que tenía el demandado para oponer la excepción de falta de personalidad. Al parecer la *ley reglamentaria* sólo permite la suplencia de la demanda, pero no prevé la suplencia cuando no se interpone el recurso oportunamente.



Ministros de la Suprema Corte de Justicia

En relación con las pruebas el principio no puede ser calificado de absoluto. Acompañar las pruebas sólo debe ser obligatorio cuando la naturaleza de los agravios así lo exijan; no lo debe ser cuando está de por medio únicamente un planteamiento jurídico. En estos casos la falta de pruebas no puede ser motivo para declararlo improcedente.

De conformidad con el artículo 24 de la *ley reglamentaria*, una vez que se presenta una demanda de controversia o de acción, el presidente de la corte debe designar un ministro instructor, él es el responsable de hacer el seguimiento del proceso y de ponerlo en estado de resolución; esta regla admite salvedades, una de ellas es la relativa al recurso de reclamación; éste debe interponerse ante el presidente de la suprema corte; él es el responsable de instruir su tramitación, aunque no de formular el proyecto de resolución.

El que se interponga ante una autoridad diversa y que conozca de él un ministro distinto del que se desempeña como instructor, supone que debe tramitarse en cuerda separada y que su tramitación corre en forma paralela al proceso principal. Al efecto deberá formarse un expedientillo integrado con copia de las constancias del proceso o la parte de ellas que tengan relación con lo que es materia del recurso.

Esa circunstancia lleva a suponer que el recurso se admite en efecto devolutivo, que su interposición no suspende la tramitación del proceso principal.

Concluida la tramitación del recurso, el presidente

de la corte debe turnar los autos a un ministro, diferente del instructor, para los efectos de que elabore el proyecto de resolución; es el pleno quien lo resuelve.

Según se trate de autos o resoluciones dictadas en una controversia o acción en sí o de la suspensión, la resolución puede tener diferentes consecuencias:

Si se interpuso contra el auto que admite o desecha una demanda, o admite o desecha una contestación o sus respectivas ampliaciones, el ministro instructor, aunque decida continuar con el proceso, está sujeto en su actuación a lo que finalmente resuelva el pleno en el recurso; de esa manera, aunque haya concluido la instrucción en el proceso principal y elabore el proyecto de resolución, no puede presentarlo al pleno.

Una resolución del pleno, en esas circunstancias, puede dejar sin materia el proceso, por cuanto a que resuelva tener por no admitida la demanda; o alterar la *litis*, al 110 tener por contestada en tiempo la demanda.⁷

Cuando en una acción de inconstitucionalidad se ha cuestionado una ley electoral, el pleno de la corte debe resolverlo de plano dentro de los tres días que sigan a la interposición del recurso (art. 70 de la *ley*

7. En la controversia constitucional 28/97, promovida por el poder ejecutivo del estado de Puebla, en contra del ayuntamiento del municipio de Puebla, el pleno, al resolver el recurso de reclamación hecho valer por la demandada, resolvió que era improcedente la controversia. Ver 100 decisiones relevantes de la suprema corte de Justicia de la nación (novena época), *poder judicial de la federación*, México, 1998, p. 123 y siguientes.

reglamentaria); debe entenderse que el proyecto de resolución lo elabora el ministro responsable de la instrucción del recurso.

3.4 Los agravios en el recurso de reclamación

El recurso se interpone por cuanto a que se estima existe un agravio; éste puede estar referido a violaciones a la constitución, a la *ley reglamentaria* o al *Código Federal de Procedimientos Civiles*, como ley supletoria. El que no exista una instancia adicional lleva a concluir que mediante la reclamación se pueden ventilar toda clase de violaciones sin importar su naturaleza.

La reclamación procede, por regla general, contra autos o resoluciones que emita el ministro instructor; en forma excepcional contra el presidente del pleno.

La ley admite la posibilidad de que se ofrezcan pruebas; éstas deben estar relacionadas con los agravios que se formulen. Como se ha dicho anteriormente, ellas se deben exhibir junto con el recurso; es el ministro responsable de la tramitación del mismo quien las admite y ordena su desahogo. Contra lo que él resuelve no procede recurso alguno.

Debe tenerse presente que el hecho de existir un plazo perentorio para presentar el recurso y ofrecer pruebas, puede dejaral recurrente sin la posibilidad de conseguir las probanzas; en el caso, para tener por interpuesto el recurso, sería suficiente con que se ofrecieran debidamente en tiempo y forma para tener por satisfecho el imperativo legal; debe ser el ministro encargado de la instrucción del recurso, el responsable de solicitarlas y desahogarlas.

La posibilidad de recurrir prevista en la fracción V del artículo 51 de la *ley reglamentaria*, que admite la posibilidad de impugnar, por medio de una reclamación, el auto o la resolución por virtud de la cual el ministro instructor admita o deseche pruebas, está referida al proceso de controversia en sí, pero no contra las resoluciones que rechacen o admitan pruebas que se ofrezcan al presentarse el recurso.

Si se emite una resolución por virtud de la cual se admita una demanda o una contestación a ella, en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 105 constitucional o lo dispuesto por la *ley reglamentaria*, y no se impugne, mediante el recurso de reclamación la resolución correspondiente. Si en determinado caso quien promueve una controversia no es uno de los legitimados para hacerlo o lo hace fuera de tiempo, y a pesar de ello se admite

la demanda, en estricto derecho lo que procede es recurrir la resolución respectiva por medio de una reclamación, si no se hace o se hace fuera del término, no debería ser válido oponer la excepción correspondiente al momento de producir la contestación a la demanda, si ello se hace después de haber transcurrido el término de cinco días. Debe entenderse que ha precluido el derecho a hacerlo y ello necesariamente tiene repercusiones que pudieran ser determinantes del proceso.

Al respecto existen dos posibilidades: una, que el pleno, a pesar de la irregularidad, ante la inactividad de las partes dentro del plazo que existe para recurrir el auto admisorio, entre al fondo de la controversia, sin que le sea dado declararla improcedente en la resolución definitiva.

Que considere que se trata de una materia que se resuelve de oficio, que aunque no la haga valer con la debida oportunidad el demandado, mediante del recurso de reclamación, es suficiente con que la invoque al dar contestación a la demanda para que ella deba ser tomada en cuenta; vista la admisión y la firmeza del auto inicial, no queda más que dejar que la materia sea resuelta en la sentencia definitiva.

Este supuesto pudiera darse aun en el caso de que el demandado no haga valer la excepción y que el ministro instructor, al elaborar su proyecto de sentencia, lo haga con vista al principio de la suplencia de la demanda previsto en el artículo 40 de la *ley reglamentaria*.

En la controversia constitucional 34/97, promovida por el consejo de la judicatura del estado de Guanajuato, bajo el tendencioso nombre de poder judicial del estado de Guanajuato, en contra del congreso del estado de Guanajuato, el demandado, en forma deliberada, por estar interesado en que se entrara al fondo del asunto, no hizo valer la excepción de improcedencia que derivaba del hecho de que la actora no se encontraba legitimada para recurrir a la controversia, ya que no aparecía enumerado dentro de los titulares que sí pueden hacerlo y que menciona la fracción I del artículo 105 constitucional; no obstante la violación de la Constitución y la ley que se daba, de que el pleno carecía de competencia para conocer de la materia, al dictarse la sentencia definitiva, el pleno entró al fondo, con lo que de hecho prorrogó su competencia.⁸ Esta circunstancia pone en evi-

8. La controversia constitucional fue promovida, en representación del consejo de la judicatura del estado de Guanajuato, por un ex ministro de la corte. No obstante la falla de legitimación el pleno, con fecha 11 de enero de 2000, resolvió: "PRIME-

dencia los peligros que existen en dotar a la corte de un poder tan desmedido y no sujeto a revisión. Lo que menos se puede hacer es no dotar a la corte de la facultad de iniciativa ante el congreso de la unión.

No obstante lo anterior, no queda más que reconocer que el no agotar el recurso debe tener alguna consecuencia para las partes y en el proceso.

3.5 Casos en que procede el recurso de reclamación

En cuanto a la procedencia del recurso, el artículo 51 de la *ley reglamentaria*, dispone lo siguiente:

El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;

II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;

III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;

IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, modifique o revoque la suspensión;

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;

RO.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional. SEGUNDO.- El actor no probó su acción. TERCERO.- La Legislatura del Estado de Guanajuato probó sus excepciones y defensas. CUARTO.- Se reconoce la validez del Acuerdo de diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete, expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Guanajuato, en términos del último considerando de la presente resolución."

Es preciso reconocer que hubo un voto aclaratorio de los ministros Humberto Román Palacios, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza, en él, entre otras cosas, se sostiene lo siguiente: "Hecha esta aclaración de por qué votamos en cuanto al fondo (en el sentido del proyecto), deseamos insistir en que la parte actorci carece de legitimación para promover la acción de controversia constitucional, tal y como lo sostuvimos en el voto minoritario emitido en la sesión pública celebrada el tres de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, voto al cual nos remitimos en todas sus partes y que, en obvio de repeticiones, se sintetiza de la siguiente manera: [...] Ahora bien, en el caso concreto estamos en presencia de una controversia constitucional en la que el Licenciado Miguel Ángel García Domínguez, quien se ostentó como presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, demandó la invalidez del acuerdo de diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete, expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Guanajuato, reiterando dicha calidad en toda su demanda.

Ejercida así la acción de controversia constitucional, esto es, por parte del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, a través de su presidente, es incuestionable que en términos del artículo 105, fracción, inciso h) constitucio-

VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplidas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

VII. En los demás casos que señale la Ley.

Del precepto antes transcrito se desprenden, entre otros, los siguientes principios:

Que el recurso sólo procede en los casos expresamente previstos por ese artículo 51 o en el resto de la *ley reglamentaria*;

Por lo general, por medio del recurso se impugnan autos o resoluciones del ministro instructor; por excepción del presidente de la corte;

Los autos o resoluciones susceptibles de ser impugnadas son tanto las que se dictan en el principal, la suspensión y los incidentes;

Los autos o resoluciones impugnables son los que se dictan durante el proceso; por excepción también se enderezan contra autos o resoluciones que se emiten una vez concluido él, que emita el presidente y que tengan por cumplimentadas las sentencias del pleno.

El primer párrafo del artículo 70 de la *ley reglamentaria*, por lo que respecta a procesos de acción de inconstitucionalidad, establece salvedades a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 51, que admite la procedencia del recurso de reclamación en contra del auto que concede la suspensión:

El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

En congruencia con lo que prescribe ese precepto, el último párrafo del artículo 64 dispone que

nal, dicho Consejo no tiene calidad de Poder, específicamente del Poder Judicial del Estado. [...] Luego, conforme a lo previsto en el precepto de referencia, es requisito indispensable que quien promueva una controversia constitucional demuestre tener la calidad de Poder, lo que no sucedió en el caso que se analiza, habida cuenta que se está en presencia de una controversia que inició un órgano de autoridad que no constituye por sí mismo un Poder, ni trajo el aval del Poder Judicial del Estado de Guanajuato para el inicio de la acción; de ahí que, si quien ocurrió a la controversia constitucional es el Presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado, el cual en una interpretación restrictiva no está legitimado para intentar ese tipo de acciones, es evidente que el asunto deviene en improcedente y, por tanto, debió decretarse el sobreseimiento, en términos de la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

En el caso se dio la casualidad de que el pleno dictó su sentencia días después de que el ex ministro dejó de ser presidente del consejo de la judicatura. Se guardaron las formas con un ex colega.

la admisión de una acción de inconstitucionalidad no puede dar lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

3.6 Término para interponer el recurso de reclamación

Las partes, entre ellas están comprendidos el tercero interesado y el procurador general de la república (art. 10, fracciones III y IV), cuentan con un plazo de cinco días para interponer el recurso de reclamación (art. 52 de la *ley reglamentaria*); se trata de días hábiles; el plazo comienza a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y no corre durante los recesos ni en los días en que se suspendan las labores de la corte (art. 3º de la *ley reglamentaria*).

Los principios anteriores son de aplicación general; hay excepciones. El artículo 70 de la *ley reglamentaria* establece principios especiales cuando se trata de una acción de inconstitucionalidad en la que esté de por medio el cuestionamiento a una ley electoral, en estos casos el plazo para interponerlo es de tres días (art. 70) y, para el cómputo del plazos, todos los días son hábiles (art. 60, segundo párrafo).

3.7 Efectos de una resolución dictada en un proceso de reclamación

Por virtud de la reclamación es factible alcanzar la revocación del auto recurrido. La revocación puede tener como efectos, entre otros, el que por virtud de la resolución que en él se dicte, se sobresea la demanda o se tenga por no producida una contestación de demanda en una controversia o en una acción.

La resolución del pleno que recaiga al recurso, en principio, es inatacable; eventualmente pudiera ser modificada en la sentencia definitiva.

El artículo 54 de la *ley reglamentaria*, que reitera la fórmula contenida en el párrafo tercero del artículo 103 de la *ley de amparo*, por ignorancia de su autor, con mala técnica jurídica y con abuso de poder, dispone:

Quando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, o a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días multa de salario.

Todo recurso se interpone por algún motivo: demandar se revoque un auto o resolución, reencausar



Rafael Macedo de la Concha, Procurador general de la República

un proceso, anular una disposición ilegal e, incluso, entorpecer o dilatar una controversia. Nunca se estará frente a un caso en que se interponga sin motivo alguno; esto no va con la naturaleza humana.

La existencia de una norma como la contenida en el artículo citado demuestra ignorancia del derecho y, concretamente, de la terminología procesal de parte de sus autores; erraron por haber abandonado, en lo fundamental, su modelo la *ley de amparo*, ésta, ciertamente, en sus artículos 102 y 103, alude a recursos de reclamación o quejas notoriamente improcedentes o que se declaren infundados por haberse interpuesto sin motivo alguno, pero esas normas tienen un complemento, el segundo párrafo del artículo 3º bis de la *ley de amparo*: "El juzgador sólo aplicará las multas establecidas en esta Ley a los infractores que, a su juicio, hubieren actuado de mala fe."⁹

El *código federal de procedimientos civiles*, que, de conformidad con el artículo 1º de la *ley re-*

9. Los autores de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional*, por haberse limitado a tomar del artículo 3º bis de la *ley de amparo* el primer párrafo, no establecieron el criterio general que aparece en el segundo párrafo y que complementa a los artículos 102 y 103 de esta última ley.

reglamentaria, es de aplicación supletoria, no contiene una prevención similar a la que aparece en el segundo párrafo del artículo 3° bis de la *ley de amparo*, por lo mismo no hay norma a la que recurrir para suplir la omisión

En el artículo 54 de la *ley reglamentaria*, por no establecer una regla general y no haberse distinguido, es contrario al artículo 21 constitucional; ciertamente las partes y los abogados no encuadran en los supuestos previstos en los párrafos segundo y tercero del artículo 21, pues pudieran no ser jornaleros, obreros, trabajadores o trabajadores no asalariados; pero existe la posibilidad, muy real, de que sí lo sea alguien que sea representante de un ayuntamiento que bien pudiera ser un jornalero. De imponérsele una multa por los montos que indica la *ley reglamentaria*, sin hacer la distinción que establece el artículo 21, no existirá forma de recurrir a pesar de ser anticonstitucional.

4 Queja

La queja es un recurso que tiene por objeto hacer acatable en su integridad, por quien es demandado o cualquier otra autoridad que es parte en una controversia constitucional, un auto o una resolución por virtud de la cual se concedió la suspensión, por razón de que el recurrente considera que ha habido violación, exceso o defecto en su ejecución.

La queja también es procedente en controversias o acciones contra la parte condenada por exceso o

defecto en la ejecución de la sentencia que dicte el pleno de la corte. No tiene por objeto cuestionar actos de miembros del poder judicial; su acción se dirige a elementos extraños a él.

4.1 Casos en que procede

El artículo 55 de la *Ley reglamentaria* dispone:

El recurso de queja es procedente: I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

El artículo 15 de la *ley reglamentaria* señala casos en los que no es procedente conceder la suspensión del acto; existe un caso adicional, el previsto en el artículo 64 de esa misma ley. En acciones de inconstitucionalidad no es procedente la queja, no lo es por cuanto a que la suspensión de la aplicación de la norma no es admisible; así lo prevé el segundo párrafo del artículo 64: "La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

La prohibición es explicable cuando la acción de inconstitucionalidad la plantea un partido político, finalmente se trata de un tercero ajeno al proceso legislativo; no conceder la suspensión cuando lo solicita una parte importante del cuerpo colegiado que aprobó la norma, que se entiende conocen tanto la Constitución como la norma cuestionada, no deja de parecer absurdo.

4.2 ¿Quiénes pueden recurrir a la queja?

Pueden interponer el recurso de queja la parte actora o cualesquiera que tenga interés legítimo en una controversia que considere que se ha violado o ha habido exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución que concede la suspensión (art. 56, fracción I de la *ley reglamentaria*).

En los términos de la fracción II del artículo 56, pueden recurrir a ella también la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el pleno, o la entidad o poder extraño afectado por la ejecu-

Los tribunales federales, cuando se trata de recursos, en forma reiterada han insistido que para que proceda imponer una multa se requiere que la concurrencia de falta de motivación y mala fe: "MULTAS EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN. PROCEDE IMPONERLAS CUANDO AQUÉL SE INTERPONE SIN MOTIVO Y MALA FE.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 3° bis y 103 de la Ley de Amparo, procede imponer una multa al recurrente o a su apoderado o a su abogado, o a ambos, cuando se reúnen los requisitos legales, es decir, cuando de las circunstancias del caso se advierten elementos suficientes para considerar que el recurso fue interpuesto sin motivo y que se actuó con mala fe; lo cual sucede, por ejemplo, cuando los agravios son notoriamente inoperantes porque no combaten las consideraciones del acuerdo reclamado, por una parte, a la vez que resulta notorio que la interposición del recurso tiende a retardar innecesariamente la solución definitiva del juicio de amparo. Reclamación en amparo en revisión 838/88 - Gonzalo Carro Maceda.- 7 de junio de 1988.- Mayoría de 17 votos.- Ponente Mariano Azuela Glietrón.- Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor P.

Octava época, tomo I, p. 39".

En la obra de Genaro Góngora Pimentel y María Guadalupe Saucedo Zavala, *ley de amparo*, editorial Porrúa, México. 1999, tomo II, primera parte, p. 2191.

ción. Esto amerita una explicación.

Cuando hay exceso o defecto en la ejecución de una sentencia dictada en una controversia o en una acción, cualquiera de esas dos formas de desacatar una determinación pueden repercutir y causar agravio, a entes o poderes que no han sido parte en ellas; un caso pudiera ser un conflicto de límites entre dos entidades federativas; un exceso o defecto en la ejecución de una sentencia dictada en una controversia, pudiera derivar en privar a un tercer estado, que no ha sido parte, de una fracción de su territorio. El estado afectado, a pesar de no haber intervenido en el proceso, puede recurrir en queja.

4.1 Término para interponer el recurso

En una controversia, cuando se estima que la demandada o cualquier otra autoridad, ha violado el auto o resolución por el que se conceda la suspensión, o existe exceso o defecto en su ejecución, el recurso de queja puede interponerse mientras exista la ilegalidad y hasta en tanto no se falle en lo principal (art. 55, fracción I).

En una acción el recurso debe interponerse dentro del año siguiente a la fecha de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento, con exceso o defecto, a una sentencia, o a la fecha en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución, tenga conocimiento de esa actuación irregular (art. 56, fracción II).

4.2 Procedimiento a seguir

El recurso debe ser formulado y presentado en forma escrita; del segundo párrafo del artículo 57 de la *ley reglamentaria* se infiere que, junto con el escrito respectivo, deben presentarse las pruebas que acrediten los excesos, violaciones o defectos en la ejecución.

Cuando las violaciones estén relacionadas con la suspensión concedida en una controversia, el recurso de queja debe presentarse ante el ministro instructor; cuando existe exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, el competente para recibirlo es el presidente de la corte (art. 56 de la *ley reglamentaria*); cada uno de ellos es competente para resolver lo relativo a su admisión.

En ambos casos, una vez que se admite el recurso, la autoridad que conoce de él debe requerir a la

autoridad contra la que se interpone, para dentro del término de quince días, deje sin efecto la norma general o acto que da lugar al recurso. El requerido debe rendir un informe y ofrecer pruebas; el informe debe estar encaminado a sostener haber dado cumplimiento, antes o por razón del recurso, a lo resuelto por la corte o el ministro instructor, a negar el incumplimiento. La falta o deficiencia del informe establece la presunción de ser ciertos los hechos imputados; este extremo puede dar lugar a una multa.

De ser ello necesario, puede haber una audiencia de pruebas y alegatos. El ministro instructor es el encargado de elaborar el proyecto de resolución del recurso; es el pleno el facultado para estudiarlo y resolver el recurso y de proveer lo relativo al respeto de la suspensión o de la ejecución de la sentencia (art. 58 de la *ley reglamentaria*).

4.5 Medidas complementarias

El artículo 58 de la *ley reglamentaria*, respecto de los términos en que se debe dictar una resolución en una queja, contemplados posibilidades:

La prevista en la fracción I, cuando en una controversia ha habido exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se concede la suspensión; en estos supuestos la resolución del pleno debe estar encaminada a buscar que la autoridad responsable de la violación sea sancionada por el delito de abuso de autoridad, independientemente de que también se persiga por cualquier otro delito que el exceso o defecto implique.

La otra posibilidad, la prevista en la fracción II, cuando la parte condenada en una controversia o una acción, incurre en exceso o defecto en la ejecución de una sentencia. En estos casos el artículo 58 remite al último párrafo del artículo 105 constitucional y éste, a su vez, a la fracción XVI del artículo 107 de la Carta Magna. Se sigue el mismo procedimiento previsto para los casos en que, en un juicio de amparo, la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal.

El pleno no puede juzgar al infractor ni imponerle una pena; carece de competencia para hacerlo; debe formular la acusación ante el ministerio público federal.

En ambos casos, cuando se trate de alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad, debe

tomarse en cuenta de que no se podrá actuar de conformidad con lo previsto por el artículo 58, sino que deberá estarse a lo que dispone el título cuarto de la Constitución y la *ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*: en un escrito que debe ser ratificado dentro del término de tres días,

se deben hacer del conocimiento de la cámara de diputados los hechos.

Para evitar un desgaste innecesario, el pleno de la corte debe disponer se hagan del conocimiento del ministerio público federal los hechos, para los efectos de su representación.