



90
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO
MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA :

ARELI CANO GUADIANA

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera CANO GUADIANA ARELI inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL" bajo la dirección del Lic. Alberto del Castillo del Valle para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Del Castillo del Valle en oficio de fecha 9 de mayo y el Lic. Gabriel A. Regino García mediante dictamen de 9 de junio, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARÉ EN ESPERITU"
Cd. Universitaria, D.F., Julio 10 de 1997.



DR. FRANCISCO VENEGAS TRIGO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

l'pao.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
Director del Seminario de Derecho Constitucional y
Amparo, de la Facultad de Derecho de la UNAM.
P r e s e n t e.

Estimado Dr. Venegas Trejo:

El motivo de la presente es para hacer de su conocimiento que la alumna **ARELI CANO GUADIANA**, inscrita en el Seminario a su digno cargo, ha terminado la elaboración de su trabajo de tesis profesional intitulado "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL", bajo la dirección del suscrito.

Dicho trabajo, que le hago llegar adjunto a ésta, desde mi perspectiva, reúne los requisitos indispensables para ser aprobado y, en su caso, permitir a la sustentante iniciar los trámites para su titulación.

Lo anterior lo asevero considerando que las alumna **CANO GUADIANA** hace un estudio serio sobre el tema propuesto en su tesis, abordando los pormenores propios del mismo basada en la doctrina y la jurisprudencia que se ha sustentado por el más alto Tribunal del país al respecto, yendo al análisis de aspectos históricos extranacionales y los propios de Derecho Mexicano, desglosando las particularidades del juicio de controversia constitucional que regula la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe aclarar que cita un estudio del suscrito (La Impugnación de Leyes Inconstitucionales en México, en prensa), que por la insistencia de la sustentante, le facilite en copia, ya que demostró entusiasmo especial para la elaboración de su trabajo recepcional.

Por otra parte, es necesario indicar que en las varias horas de asesoría con la sustentante, ésta demostró interés en las consideraciones hechas por el suscrito, llevando a cabo las correcciones que le formule oportunamente en relación al fondo y a la forma de la redacción del documento de referencia.

Sin otro particular por el momento, le reitero la seguridad de mi amistad.

A T E N T A M E N T E

"POR MI PAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".

Cd. Universitaria, D.F., mayo 14 de 1971

ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE.
Profesor de la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Amparo y Derecho Constitucional
Ciudad Universitaria
P R E S E N T E.

En cumplimiento a su distinguida solicitud de revisión de la monografía elaborada por la compañera **ARELI CANO GUADIANA**, sobre el tema "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL**", me permito informarle lo siguiente:

Que realizado un análisis exhaustivo del trabajo en comento, considero que su nivel de preparación, investigación y redacción, así como las citas, críticas y propuestas que contiene, lo hacen suficiente para ser presentado como tesis en el examen profesional respectivo, salvo su ilustre opinión.

ATENTAMENTE.

Ciudad Universitaria, 9 de Junio de 1997



Gabriel Regino

A MIS PADRES :

**Por el amor y apoyo brindado siempre, gracias
por ser los mejores amigos y compañeros en
todo momento, a ustedes todo mi cariño.**

A MIS HERMANOS :

**Quienes en todo momento han sido
participes de mi vida, por su cariño
y apoyo, gracias.**

A GERARDO :

**Por las experiencias compartidas y
el cariño sincero que me ha brindado siempre,
gracias.**

A LA UNIVERSIDAD :

Por la oportunidad que me brindó de ser parte de ella y en donde obtuve los más grandes conocimientos en todos los aspectos.

LICENCIADO ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE :

Mi más sincero agradecimiento por el tiempo dedicado para la dirección del presente trabajo, así como por la amistad brindada y las enseñanzas transmitidas durante la impartición de su cátedra; mil gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES

I.	INTERNACIONALES.....	4
I.A.	ESPAÑA.....	4
I.A.1.	Recurso de la manifestación de las personas.....	5
I.A.2.	Recurso de fuerza.....	5
I.A.3.	Recurso de nulidad por injusticia notoria.....	7
I.A.4.	Recurso de obediencia pero no se cumpla.....	8
I.B.	INGLATERRA.....	9
I.B.1.	El common law.....	10
I.B.2.	Writ habeas corpus.....	10
I.C.	FRANCIA.....	11
I.C.1.	Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.....	11
I.C.2.	Senado Conservador.....	12
I.C.3.	Recurso de casación.....	13
I.D.	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	13
I.D.1.	Writ of certiorary.....	15
I.D.2.	Writ of error.....	15
I.D.3.	Writ of mandamus.....	15
I.D.4.	Writ of prohibition.....	16
I.D.5.	Writ of injuction.....	16
I.D.6.	Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua.....	17
I.D.7.	La Constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787.....	18
II.	NACIONALES.....	23
II.A.	Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.....	23
II.B.	Constitución Centralista de 1836.....	26
II.B.1.	Contexto histórico.....	26
II.B.2.	Supremo Poder Conservador, Tribunal de Constitucionalidad.....	28
II.C.	Constitución Política del Estado de Yucatán de 31 de marzo de 1841.....	30
II.D.	Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843.....	32
II.D.1.	Reseña legislativa.....	32

II.E.	Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847.	35
II.F.	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de marzo de 1856.	40
II.G.	El Constituyente de 1856-1857	41
II.G.1.	Proyecto de Constitución.	41
II.G.2.	Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.	43
II.G.3.	Funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	43
II.G.4.	La política y el Poder Judicial Federal.	46
II.H.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.	48
II.H.1.	Mensaje del Primer Jefe de Gobierno del Ejército Constitucionalista de 1º de enero de 1916.	48
II.H.2.	Proyecto de Venustiano Carranza.	50
II.I.	Principales controversias de índole política y constitucional en la historia del Derecho Mexicano.	53
III.	LEGISLATIVOS.	63
III.A.	Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.	63
III.B.	Constitución Centralista de 1836.	63
III.C.	Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843.	64
III.D.	Constitución del Estado de Yucatán de 31 de marzo de 1841.	64
III.E.	Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847.	65
III.F.	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de marzo de 1856.	68
III.G.	Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.	68
III.H.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 17 de febrero de 1917.	68
III.I.	Reformas constitucionales a las controversias constitucionales.	70
III.I.1.	Reforma de 19 de junio de 1955.	70
III.I.2.	Reforma de 25 de octubre de 1993.	72
III.I.3.	Reforma de 31 de diciembre de 1994.	74
III.J.	Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	79

CAPÍTULO SEGUNDO CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I.	Estructura federal y principio de división de poderes.	81
II.	Concepto de controversia constitucional.	85
III.	Fundamento constitucional.	86

IV.	Legislación secundaria.	87
V.	Normas básicas que regulan la controversia constitucional.	89
	V.A. De la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de la controversia constitucional.	89
	V.B. De la procedencia del juicio de controversia constitucional contra actos de entes públicos.	90
	V.C. De la instancia de un ente público.	91
	V.D. De prosecución judicial.	92
	V.E. De la suplicación de la deficiencia de la queja.	92
	V.F. Del surtimiento absoluto de efectos de la sentencia que se dicte.	93
	V.G. Principio de exclusividad y complementariedad.	94
VI.	Excepción a la materia electoral.	95
VII.	Entidades de derecho público que integran el orden jurídico mexicano.	102
	VII.A. Federación.	102
	VII.B. Estado.	105
	VII.C. Distrito Federal.	106
	VII.D. Municipio.	108
	VII.E. Concepto de órgano.	109
	VII.F. Concepto de poder.	109
	VII.F.1. Poder Legislativo.	110
	VII.F.2. Poder Ejecutivo.	111
	VII.F.3. Poder Judicial.	111
VIII.	Supuestos normativos de las controversias constitucionales.	111
	VIII.A. Controversias constitucionales entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal.	112
	VIII.B. Conflictos entre la Federación y un municipio.	114
	VIII.C. Conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de la Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal.	115
	VIII.D. Controversias entre un Estado y otro.	117
	VIII.E. Controversias entre un Estado y el Distrito Federal.	118
	VIII.F. Conflictos entre el Distrito Federal y un municipio.	118
	VIII.G. Contienda entre dos municipios de diversos Estados.	118
	VIII.H. Conflictos entre dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales.	119
	VIII.I. Controversias entre un Estado y uno de sus municipios en relación a la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales.	122
	VIII.J. Conflictos entre un Estado y un municipio de otro Estado que deriven de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.	128
	VIII.K. Controversias entre dos Órganos de Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.	128

IX.	Disposiciones generales y constitucionalidad de actos.	129
X.	Objeto de la controversia constitucional.	134

CAPÍTULO TERCERO PROCEDIMIENTO

I.	Autoridad competente para conocer de las controversias constitucionales.	137
II.	Partes en una controversia constitucional.	138
	II.A. Actor.	140
	II.B. Demandado.	140
	II.C. Tercero o terceros interesados.	142
	II.D. Procurador General de la República.	143
III.	Personalidad y representación.	144
IV.	Disposiciones procesales que regulan la controversia constitucional.	146
	IV.A. Legislación supletoria.	146
	IV.B. Días hábiles.	147
	IV.C. Términos.	147
	IV.D. Presentación de promociones.	149
	IV.E. Forma en que debe ser planteada la controversia constitucional.	149
	IV.F. Notificaciones.	149
V.	Suspensión.	151
VI.	Improcedencia.	153
VII.	Sobreseimiento.	160
VIII.	Procedimiento.	162
	VIII.A. Demanda.	162
	VIII.B. Contestación de la demanda.	167
	VIII.C. Reconvención.	168
	VIII.D. Audiencia de ley.	168
	VIII.E. Sentencia.	176
IX.	Recursos.	179
	IX.A. Reclamación.	179
	IX.B. Queja.	181
X.	Incidentes.	183

CAPÍTULO CUARTO IMPORTANCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I.	Control de la constitucionalidad.	184
II.	Sistemas de control constitucional.	188
	II.A. Sistema de control constitucional por órgano político.	188

II.B.	Sistema de control constitucional por órgano judicial.	190
II.B.1.	Control de la constitucional por vía de acción.	191
II.B.2.	Control de la constitucionalidad por vía de excepción.	192
II.C.	Sistema de control constitucional por órgano mixto.	193
II.D.	Sistema de control constitucional por órgano popular.	194
II.E.	Sistema de control constitucional por órgano neutro.	195
III.	Principio de supremacía constitucional.	196
IV.	La controversia constitucional y el juicio de amparo.	204
V.	La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.	212
VI.	Anulación de actos inconstitucionales.	214
	Conclusiones temáticas.	220
	Conclusiones propositivas.	225
	Bibliografía.	229

INTRODUCCIÓN

A partir del nacimiento del Estado Mexicano como país independiente, ha existido la preocupación permanente por alcanzar un auténtico orden constitucional y de Derecho, tarea que no ha sido fácil, tomando en consideración las sucesivas controversias que ha enfrentado, ya sea por medio de pronunciamientos militares del siglo pasado, o bien, debido a la conducta observada en muchos de los actos de gobierno en los tiempos actuales. Pese a ello, el Estado Mexicano ha recibido numerosas influencias de las normas que lo han ido desarrollando, destacando que de los Estados Unidos de América adoptó, entre muchas cosas, la Constitución Política, la forma de gobierno -República Federal-, así como los principales elementos de control constitucional; se advierte además, una vinculación de instituciones para la tutela de normas constitucionales, ya que por una parte toma de la Constitución de Cádiz, la facultad del Congreso para hacer efectiva la responsabilidad de quienes quebrantan la Constitución, estableciendo para ello un Congreso General, al mismo tiempo, que copia del sistema norteamericano, la facultad otorgada a la Suprema Corte para conocer de las violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Actualmente el Estado Mexicano lleva a cabo el control de la regularidad constitucional a través del juicio de amparo, las renovadas controversias constitucionales y, a partir de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, la acción de inconstitucionalidad, que son funciones que necesariamente han de asignarse al orden jurídico constitucional, toda vez que mediante ellos se efectúa la defensa de la regularidad de la totalidad de las normas del orden jurídico, sin que sea dable adscribir ninguna de estas funciones a los órdenes parciales subordinados.

En virtud de lo anterior, se permite entender que un orden jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es un orden normativo efímero en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser entendidas rigurosamente como normas jurídicas completas. Aunado a ello, una Constitución que no establezca los procedimientos de anulación de las normas inferiores inconstitucionales es imperfecta y difícilmente puede decirse que tenga normas jurídicas obligatorias.

En base a la estructura federal y la distribución de competencias, la creación normativa se encuentra descentralizada en el orden jurídico mexicano, entre los órganos pertenecientes a los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. En cada caso el ordenamiento supremo del ámbito normativo de que se trate obliga, prohíbe y faculta a los titulares de los órganos a realizar una determinada conducta, la cual les exige establecer el sentido y los alcances de la norma en la cual pretenden fundamentarla. Debido a la descentralización que conlleva el sistema federal y el principio de división de poderes, resulta predecible que entre distintos órdenes jurídicos, niveles y órganos de gobierno en relación a la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales que emitan, lleguen a suscitar conflictos, mismo que deberán ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia, y será este Tribunal en Pleno el que determine en única instancia la anulación del acto impugnado por ser contraentor del texto constitucional.

En atención a las consideraciones expuestas, en el presente estudio se aborda la importancia de la controversia constitucional como medio directo de defensa de la Ley Suprema, precisando los diversos mecanismos de control que se han instalado en otros países, influyendo de manera notable en nuestro sistema jurídico mexicano, así como la evolución constitucional que se ha dado en nuestro país desde la Carta Fundamental de 4 de octubre de 1824 hasta la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, toda vez que esta última reviste una importancia jurídica y política, destacando que revive a uno de los procesos integrantes de nuestra jurisdicción constitucional, que desde 1917 se encontraba previsto por el artículo 105 constitucional, pero que había sido poco utilizado, en virtud de que la Constitución General se refería a él en términos generales, aunado a que la misma nunca fue reglamentado a través de la ley respectiva por no haberse expedido. Asimismo, se refieren las bases jurídicas para dirimir los múltiples conflictos que pudiesen surgir entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios, poderes u órganos respecto a las constitucionalidad de sus actos, otorgando dicha facultad de manera exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, a fin de que dicho Tribunal determine en única instancia si la norma general o el acto impugnado fue contrario o no al texto constitucional; aunado a ello se aborda cada una de las etapas procesales en que deberá desahogarse el juicio de controversia constitucional apeándose a

la Constitución General y a la reglamentación vigente, que lo es, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por último, me refiero a la importancia de este renovado mecanismo de control de la regularidad constitucional, los medios para hacerlo efectivo y su complementariedad con el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad, que en su conjunto constituyen el control de la constitucionalidad en el ordenamiento mexicano, manteniendo siempre vigente el principio de supremacía constitucional, previsto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES INTERNACIONALES.

En el presente capítulo se abordarán los diversos medios de control constitucional que se han instalado en otros países, influyendo de alguna manera en nuestro sistema jurídico mexicano, destacando los siguientes:

1.A. ESPAÑA.

El derecho positivo español se localiza en múltiples fueros o estatutos particulares que los distintos reyes expedían tanto en favor de los nobles como en beneficio de los moradores de las villas o ciudades. En el reino de Aragón (edad media), la tutela de los fueros estaba encomendada a un alto funcionario judicial denominado *Justicia Mayor* de Aragón, quien debía velar por su observancia en favor de las personas que denunciaren alguna contravención a las disposiciones forales incluyendo al rey mismo.

Uno de los fueros que más significación tiene por la antecedencia hispánica de algunas de nuestras garantías individuales, es sin duda el llamado *Privilegio General*, expedido por el reino de Aragón en el año de 1348, documento que ya consagraba derechos fundamentales en favor de los gobernados oponibles a las arbitrariedades del poder público en lo que concerniera a la libertad personal. Las garantías de seguridad jurídica que dicho fuero contenía en beneficio de dicha libertad, se hacían respetar a través de distintos medios procesales que el mismo instituía y los cuales se conocen con el nombre de "*Procesos Forales*", constituyendo alguno de ellos verdaderos precedentes de nuestro juicio de amparo.

El *Justicia Mayor* conocía de cuatro recursos,¹ de entre los que sobresale el "*recurso de la manifestación de las personas*", mismo que a continuación se explica:

¹ Además del recurso de la manifestación de las personas, había el de "*jurisfirma*", mediante el cual podía el Justicia avocarse al conocimiento de cualquiera causa incoada ante otro tribunal, garantizado de los efectos de la condena impuesta por este, de los que recurrían a asistencia, el de "*aprehension*", estaba destinado a asegurar los bienes inmuebles de todo acto de violencia interin, se ventilaba el derecho entre las partes, y el de "*inventario*", servía para asegurar los bienes muebles y papeles. Consultable en la obra del maestro Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, México, 1992, págs. 56-62.

I.A.1. RECURSO DE LA MANIFESTACIÓN DE LAS PERSONAS.

Mediante este recurso, si alguna persona había sido presa sin hallarse en flagrante delito, o sin instancia de parte legítima, o contra ley o fuero o si a los tres días de la prisión no se le comunicaba la demanda, por mas que pesase sobre él acusación o sentencia capital, debía ser puesto en libertad por espacios de veinticuatro horas, en virtud de lo que se llamaba la vía privilegiada.

La *manifestación de las personas*, era la institución merced de la cual se resolvía sobre la detención de un gobernado por parte del rey, determinándose por medio de ella sobre la legalidad de la detención. Conocía de él el *Justicia Mayor* (que encarnaba a un funcionario judicial encargado de velar por la observancia de los fueros contra los actos y disposiciones de las autoridades, incluyendo el rey mismo, que los violasen en detrimento de cualquier súbdito) y durante la substanciación del recurso, ponía al gobernado afectado depositado y asegurado en la cárcel de los manifestados. El justicia resolvía si era o no legal la detención y conforme a ello dejaba en libertad al afectado o lo ponía a disposición de la autoridad aprehensora.

La importancia de este recurso radica, en concreto, en que el mismo significa el primer medio protector de la libertad locomotora del hombre frente a las autoridades públicas, representando un claro antecedente del amparo penal mexicano.

Este recurso solamente imperó en el reino de Aragón, sin que se hubiese ejercido en los reinos restantes de la España medieval que fueron los de León, Navarra y Castilla.

I.A.2 RECURSO DE FUERZA.

Otro antecedente de nuestro juicio de amparo lo fue "el *recurso de fuerza*", entendido éste como la reclamación que la persona que se sentía injustamente agraviada por algún juez eclesiástico, hacia valer ante el juez secular, implorando su amparo y protección para que la autoridad civil dispusiera que la eclesiástica "alzara la fuerza o violencia", que hacia al agraviado.

El juez podía hacer fuerza de tres modos: 1.- cuando conocía en causas meramente profanas y, que por consiguiente no estaban sujetas a su jurisdicción; 2.- cuando conociendo de una causa que correspondía a sus atribuciones, no observaba en sus términos el método y

forma que prescribían las leyes y cánones y, 3.- cuando no se otorgaban las apelaciones interpuestas por los interesados, siendo estas admisibles de acuerdo con el derecho.²

Si el juez conocía de una causa que no era de su jurisdicción, el agraviado presentaba un pedimento ante el mismo juez eclesiástico, el que hacía constar las razones por las cuales no era de su competencia el caso, pidiendo en consecuencia, se abstuviera de seguir actuando y remitiera los asuntos al juez civil competente; en dicha petición el juez eclesiástico conocía haciendo la formal protesta de que en el caso de no abstenerse de seguir conociendo de la causa, se implorará el gran auxilio contra la fuerza que se hacía si el tribunal eclesiástico se resistía a la solicitud, con testimonio de la denegación, se interponía el recurso de fuerza ante el tribunal secular, quien recogía los asuntos tramitados por el eclesiástico y después del estudio correspondiente los declaraba nulos, amparaba al quejoso y remitía lo actuado al secular competente para que conociera del asunto y resolviera.

Por otra parte, si la fuerza se hiciera en el modo de proceder o consistiera en no otorgar las apelaciones procedentes, se debía pedir al mismo juez eclesiástico directamente reformar el auto o resolución con que hacía fuerza, y si el eclesiástico lo negare, se debía insistir en la apelación, haciendo la protesta de recurrir al amparo del real auxilio contra la fuerza; si a pesar de esto, no se obtuviere la reparación quedaba abierto en uso del recurso la fuerza ante el tribunal secular que si encontraba motivo para ello, despachaba una carta ordinaria al eclesiástico ordenándole reformar la fuerza, o bien, reparar el agravio, y si esto no bastare expedía un sobre carta para que remitiera los autos originales y en vista de ello ordenaba al tribunal civil alzar la fuerza si la hubiere. Este recurso tenía lugar en las resoluciones que tuvieran el carácter de definitivas.

En conclusión, por medio de este recurso el agravio que el juez eclesiástico hacía a una persona, cuando conocía de causa que no era de su competencia, cuando no observaba las reglas prescritas por las leyes y cánones y cuando negaba injustamente la apelación, era reparado por el juez secular, quien obraba en nombre de la autoridad real y auxiliaba al agraviado.

² Noriega Cantú, Alfonso. El Juicio de Amparo. Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México, 1986, págs. 30-34

I.A.3. RECURSO DE NULIDAD POR INJUSTICIA NOTORIA.

Otra de las instituciones jurídicas españolas que influyeron en la estructura de nuestro juicio de amparo, fue el llamado "*recurso de nulidad por injusticia notoria*", que procedía en contra de las sentencias de revista de la Reales Audiencias y del Tribunal Especial de Guerra y Marina, en tanto que no fueran conformes éstas con las sentencias de vista y, al mismo tiempo fueran contrarias a la ley clara y terminante, o bien, cuando la parte en que difirieran de la sentencia de vista, fuera inseparable de la que fuere conforme a ella. Procedía igualmente este recurso contra las ejecutorias de dichos tribunales cuando en las instancias de vista o revista, se hubieren infringido las leyes del enjuiciamiento en los casos siguientes: 1.- por defecto del emplazamiento en tiempo y forma de los que debieran ser citados a juicio, 2.- por falta de personalidad o poder suficiente de los litigantes para comparecer a juicio, 3.- por defecto de citación para prueba, o definitiva y para toda diligencia probatoria; 4.- por no haberse recibido el pleito a prueba, debiéndose recibir, o no haberse permitido a las partes hacer la prueba que les convenía, siendo conducente y admisible; 5.- por no haberse notificado el auto de prueba o la sentencia en tiempo y forma y, 6.- cuando se negare la súplica de ser conforme a derecho.³

Para que procediere dicho recurso en los casos anteriores, era necesario que se hubiera declarado previamente la nulidad antes que recayese sentencia en la instancia respectiva y que esa declaración no hubiere surtido efectos.

El tribunal competente para conocer del *recurso de injusticia notoria*, era el Consejo de Indias y debía interponerse en el tribunal superior dentro de los diez días siguientes al de la notificación de que la sentencia fuese ejecutoriada. Interpuesto el recurso se debía admitir por el tribunal A quo y remitirse al supremo en todo o la parte de autos que se estimare conducente, previa citación de los interesados para que comparecieran a usar de su derecho. El Consejo debía pronunciar sentencia dentro de los quince días siguientes al de la vista y contra ella no procedía ningún recurso.

En la sentencia debía hacerse expresar declaración si procedía o no el recurso y, cuando se declaraba que el recurso era procedente, por ser contrario al fallo, a la ley expresa y terminante (violación de fondo), devolvería los autos al inferior para que sobre el fondo de

³ Noriega Curiú, Alfonso. Op. cit. supra nota 2, pág. 31.

la cuestión determinara, en última instancia, lo que se había estimado como justo. Asimismo, cuando se declaraba haber lugar al recurso, por infracción de las leyes de enjuiciamiento (violación de forma), se devolvían los autos al tribunal A quo, para efectos de reponer el proceso al estado que tenía antes de cometerse la nulidad, lo substanciaría y determinaría lo que en justicia procediese, con apego a las leyes; antecedente sin duda del juicio de amparo directo en nuestro ordenamiento mexicano.

I-A.4. RECURSO DE OBEDEZCASE PERO NO SE CUMPLA.

Por otra parte, en el derecho español existía una auténtica jerarquía jurídica en la que la norma suprema era el Derecho Natural, cuyos mandatos debían prevalecer sobre las costumbres y las leyes, esto es, cuando existía una oposición con el Derecho Natural, las leyes no debían ser cumplidas, no debían de ser acatadas sus disposiciones ni ejecutadas, sino que solamente debían escucharse, asumiendo una actitud pasiva (obedecer).⁴ El *recurso de obedézcase pero no se cumpla* tutelaba la supremacía jurídica del Derecho Natural por una parte, y por otra, las costumbres que no podían ser contravenidas por disposición autoritaria alguna, y dentro de esta teleología protectora también encontraba su preservación los derechos fundamentales del hombre, consagrados por el Derecho Natural y contenidas en las prácticas sociales.⁵, en tal virtud, es dable sostener que en el *recurso de obedézcase pero no se cumpla*, se halla un precedente histórico español de nuestro juicio de amparo, y en especial de la suspensión del acto reclamado. Ahora bien, este recurso no se consignó expresamente por medio de una regulación sistemática, en ninguno de los estatutos que integraron el derecho español, sino que fue producto de la costumbre jurídica, derivado del derecho foral que se formó a través de los llamados "fueros" (convenios que se concertaban entre el rey por una parte, y la nobleza o los habitantes de determinadas villas,

⁴ Tobío Esquivel Obregón citado por el maestro Carlos Arellano García, asienta que "la palabra *obedecer* proviene del latín *obedere*, que etimológicamente expresa la actitud de una persona que escucha a otra, actitud de atención y respeto, pero nada más, que una actitud. En tanto que *cumplir*, proviene del latín *completare*, que significa acabar de, llenar, completar, perfeccionar, es decir, expresa una acción. Obedecer pero no cumplir, quiere, pues, decir, escuchar una actitud reverente, atender y juzgar con propio criterio, oyendo a la voz del que manda, la voz superior de la razón y de la ley natural que pide hacer el bien y evitar el mal, y, si hay un conflicto entre aquella y esta, no cumplir, sino representar respetuosamente al soberano." Arellano García, Carlos *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 39.

⁵ Burgoa O. Ignacio. Op. cit. supra nota 1, págs. 97-98.

por otra, principalmente, en los que el monarca contraía el compromiso de respetar ciertos derechos privilegiados o prerrogativas en favor de los nobles o villanos).

Cabe señalar que el mecanismo y procedencia de dicho recurso, se basaba en que cuando el rey expedía alguna orden que se estimara contraria a los derechos del gobernado, éste obedecía, pero no cumplía la orden, es decir, asumía una actitud pasiva de respeto, de acatamiento a lo que se mandaba en ella, en señal de que provenía de una autoridad legalmente legitimada encargada del gobierno, pero se abstenia de ejecutar o realizar los actos positivos que tal orden entrañase, esto es, no los cumplía, mientras se convenía al propio monarca de que estaba afectada por los vicios de obrepción (mala información) o de subrepción (ocultación de los hechos inspiradores del mandato real).

Los tres últimos recursos referidos imperaron en el reino de Castilla, trascendiendo a la nueva España; sin embargo, estos recursos castellanos no tuvieron la finalidad que se perseguía con la *manifestación de las personas*, que consistió en proteger a los individuos en su libertad personal, corporal o de movimiento, contra las arbitrariedades de las autoridades; por lo que los recursos de Castilla no son antecesores del amparo penal mexicano, en cuanto al aspecto de defensa de los bienes que tutela éste, a saber: la vida, la libertad y la integridad física, aun y cuando el recurso de fuerza y protección mantuviera vigente un principio de competencia, el que actualmente es impuesto por el artículo 16 Constitucional.⁶

I.B. INGLATERRA.

El régimen jurídico inglés es fruto de las costumbres y de su vida misma: como efecto paulatino de la costumbre social, de la práctica constante de la libertad, de los acontecimientos históricos, en los cuales se revelaron los intentos de defensa de los derechos fundamentales del inglés, así surge la Constitución Inglesa, como un conjunto normativo consuetudinario implicado en diversas legislaciones aisladas y en la práctica realizadas por los tribunales.

⁶ Del Castillo del Valle, Alberto. Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal. Ed. Duero, México, 1992. págs. 12 y 13.

I.B.1 EL COMMON LAW.

En toda Inglaterra se fue tendiendo lo que se llamó el *common law*, que fue un conjunto normativo consuetudinario y complementado por las resoluciones judiciales de los tribunales ingleses y en particular por la Corte del rey, los cuales constituyeron a su vez, precedentes obligatorios no escritos para casos posteriores. En virtud del *common law*, existía en Inglaterra una supremacía consuetudinaria respecto del poder del monarca y en general de cualquier autoridad, cuyo contenido era la seguridad personal y la propiedad.

El documento, base de los derechos y libertades en Inglaterra y origen de varias garantías constitucionales actuales, fue sin duda la *Carta Magna Inglesa*, que en su precepto 46 estableció en concreto, lo siguiente: que ningún hombre podía ser desterrado sin que procediese un juicio ante sus pares, es decir, ante sujetos que integraban un tribunal y que perteneciesen a la misma clase social que la del procesado (garantía de audiencia), y de acuerdo con las leyes de la tierra, o sea, a las leyes dictadas por los hombres (garantía de legalidad).⁷ constituyendo un evidente antecedente de las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Fundamental, además, de que es considerado el primer documento netamente constitucional que consagra garantías constitucionales.

I.B.2 WRIT HABEAS CORPUS.

Un recurso anglosajón que constituye un claro antecedente del amparo mexicano en materia penal, es el *Writ of Habeas Corpus*, que implica ya un derecho garantizado, puesto que no se concreta a enunciar las garantías individuales, sino que se traduce en un procedimiento para hacerlas efectivas, en relación con la libertad personal contra las autoridades que las vulneren;⁸ su finalidad fue proteger la libertad personal contra toda detención o prisión arbitraria, independientemente de la categoría de la autoridad que las hubiere ordenado.

De ahí su semejanza con el amparo mexicano, dado que en ambos recursos su finalidad es la protección del gobernado contra actos de autoridad que violen, lesionen o

⁷ Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 6, págs. 13-14.

⁸ Burgoa Oribeola, Ignacio. Op. cit. supra nota 1, pag. 6-5.

conculquen su libertad personal, corporal o de movimiento, destacando que los dos medios de impugnación de estas actuaciones autoritarias se substancian ante órganos judiciales, previa solicitud que entable el sujeto agraviado por el acto de autoridad que dañe o afecte ese bien jurídico, protegido claramente por ellos, esto es, la libertad personal o deambulatoria; así también ante el órgano de defensa de los derechos del individuo, se desarrolla un procedimiento contencioso, en que las partes (el gobernado agraviado y la autoridad responsable que emitió el acto impugnado) pueden ofrecer pruebas, defender sus intereses y alegar lo que a su derecho corresponda, resolviendo la controversia en una sentencia con efectos relativos, pues tan sólo afectan o benefician a las partes en ese juicio.⁹

I.C. FRANCIA.

I.C.1. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789.

A diferencia de Inglaterra, en donde el constitucionalismo surge paulatina y sucesivamente merced a distintos hechos históricos, en Francia de manera súbita y repentina se destruyó el régimen monárquico absolutista y republicano. Las garantías individuales fueron producto de elaboraciones doctrinales, tesis jurídicas, corrientes teóricas, propias y ajenas que encontraron en el pueblo francés un amplio campo de desarrollo y realización. Fue así como el pueblo enardecido por la desgracia de la opresión del favoritismo, rompió los moldes jurídicos y políticos de la Francia absolutista, negativa de libertades, en completa incompatibilidad por los anhelos de liberación.

A raíz de lo anterior, se formula y proclama la famosa *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* en 1789, que constituyó uno de los elementos jurídico-políticos más importantes del mundo. Contenia un principio netamente individualista y liberal, individualista porque consideraba al individuo como el objeto esencial y único de la protección del Estado y de sus instituciones jurídicas, a tal grado de no permitir la existencia de entidades intermedias entre sí y los gobernados particulares¹⁰

⁹ Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 6, pág. 14

¹⁰ A este respecto, el artículo 2º, establecía lo siguiente: "El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la

Los derechos del hombre instituidos en la Declaración Francesa de 1789, fueron adoptados por casi la totalidad de los países civilizados, principalmente por México, desde que nació a la vida jurídica como Estado independiente, a través de los diversos cuerpos constitucionales que rigieron en nuestro país. Asimismo, la posición individualista y liberal que asumió el Estado Mexicano en algunos ordenamientos fundamentales, principalmente en la Constitución de 1857, tiene su origen en dicha Declaración. En ella, el fin del Estado era proteger al individuo en el goce y disfrute de los derechos connaturales a su personalidad y abstenerse de tener injerencia en las relaciones entre los gobernados en caso de no impedir o remediar un conflicto de intereses particulares.¹¹

I.C.2. SENADO CONSERVADOR.

No bastó la sola inserción de un catálogo de derechos del hombre en un cuerpo legal, sancionado y votado por el pueblo, y con erigirlo a la categoría de norma suprema y que la actividad de las autoridades estatales se viera supeditada a sus mandamientos por la sola solemnidad de su carácter, dado que se siguieron cometiendo atropellos y violaciones por parte de las autoridades públicas. En virtud de ello, el político y jurista francés José Sieyès, “concibió la idea de crear un organismo político de control, cuyas atribuciones constituirían una garantía jurídica y política respecto a los derechos contenidos en la Declaración de 1789 y, en general, del régimen constitucional denominándolo *Jurado Constitucional*, que estaría encargado de conocer de todas las quejas que se presentasen por atentados al orden establecido por la Constitución Francesa del año III”.¹²

resistencia a la opresión”, que es semejante en cuanto al principio consagrado en el primer precepto de la Carta Fundamental de 1857 que disponía: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. Consultable en la obra del maestro Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*. Pág. 64

¹¹ El Estatuto Constitucional contiene un catálogo de derechos del hombre y del ciudadano, destacando los siguientes: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión (art. 2º) y como derivados aquellos que se refieren a la materia penal y que son análogos a los contenidos en los artículos 19, 20 y 21 de nuestra Constitución, consignados en los preceptos 7, 8 y 9 que decían: “ningún hombre puede ser acusado, detenido o preso, más que en los casos determinados por la ley y según las formas prescritas en ella. Los que soliciten, ejecuten órdenes arbitrarias, deben ser castigados, pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la ley, debe de obedecer al instante, haciéndose culpable por su resistencia” (Art. 7º). “La ley no debe establecer sino penas estrictas y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado, sino en virtud de una ley establecida y promulgada anteriormente al hecho (garantía de la no retroactividad de las leyes) y legalmente aplicada” (art. 8º). “Siendo todo hombre presunto inocente hasta que sea declarado culpable, si se juzga indispensable su detención, la ley debe reprimir severamente todo rigor que no sea necesario para asegurar a su persona” (Art. 9º). Consultable en la obra del maestro Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*. Págs. 65 y 66.

¹² Burgoa Oriuela, Ignacio. Op. cit. supra nota 1, pag. 75

Dicho cuerpo al ser implantado por Napoleón, recibió el nombre de *Senado Conservador*, cuya atribución primordial consistía en controlar el orden constitucional procurando que todos los poderes del Estado se sometieran a sus disposiciones, para lo cual podía anular cualquier acto que implicase su violación. Este organismo influyó de manera notable en el derecho mexicano, dado que la *Constitución Centralista de 1836*, estableció en su texto un medio de defensa constitucional por órgano político denominado "*Supremo Poder Conservador*", al que regulaba la Segunda Ley de este ordenamiento y cuya misión era la de velar por la pureza de la Carta Magna Nacional, previa la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad formulada por los órganos estatales, que no intervinieron en la emisión del acto que se atacaba, lo que se verá más adelante.

I.C.3. RECURSO DE CASACIÓN.

Es un medio para atacar la ilegalidad de las sentencias definitivas del último grado que se pronuncian en los juicios civiles y penales. De dicho recurso conoce la Corte de Casación -ordenamiento supremo de Francia-. La casación tiene como finalidad anular los fallos definitivos civiles o penales por errores *in iudicando e in procedendo*. De ahí que la Corte de Casación no sea un órgano de revisión total de dichos fallos, pues no aborda las cuestiones de hecho que estos hayan decidido. Al anularse la sentencia impugnada, tales cuestiones vuelven a someterse por re-envío al tribunal que determine la Corte, debiendo estudiarse nuevamente de conformidad con los puntos jurídicos resueltos en la decisión casacional; de los anterior, se advierte en la casación la presencia de un precedente de nuestro amparo directo o uni-instancial en materia civil y penal.

I.D. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

El primer esfuerzo por parte de la civilización norteamericana para lograr el armazón constitucional para todos los colonos, lo fueron "*Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*", de efímera existencia. El nuevo gobierno así creado no tenía los elementos fundamentales para su preservación y desarrollo, ya que carecía de tropa e, inclusive, de gobierno auténtico; sin embargo, el establecimiento de una administración federal de justicia era parte fundamental en la concepción de un gobierno nacional de tipo federal; tal gobierno

necesitaba un aparato legislativo y un tribunal que interpretase la legislación. Los tribunales de los Estados habían de someterse a las leyes federales y tendrían que aplicarlas, pero la interpretación definitiva de dichas leyes no podría atribuirse al tribunal de un Estado, y mucho menos a los tribunales de los diversos Estados, cuyas decisiones podrían no coincidir, dada la existencia de los Estados y el sentimiento público que apoyaba su condición de autónomos dentro de sus esferas respectivas.

El Gobierno Federal propuesto tenía que ser necesariamente un sistema de poderes limitados; establecer el gobierno era la finalidad de una Constitución escrita; los creadores de la misma pretendieron que el Gobierno Federal que había de establecerse actuara directamente sobre los ciudadanos y no simplemente sobre los Estados. Si había de existir una Constitución escrita debía definir y limitar los Poderes Federales y las determinaciones en ella contenidas habían de tener fuerza de Norma Constitucional o Suprema, era esencial que el tribunal que interpretase y aplicase el derecho federal reconociera y aplicara las limitaciones, tanto de las autoridades federales como de las estatales; así es como surge la Suprema Corte de los Estados Unidos, con su función específica y única, como resultado de la creación del derecho federal, bajo la forma de una Constitución escrita que confería poderes limitados. Este tribunal pretendió el equilibrio entre Estado y Nación, a través del mantenimiento de los derechos y deberes de los individuos. El desarrollo de las colonias y el aumento de trabajo judicial favorecieron el desenvolvimiento de los tribunales judiciales, pero cabe señalar que en las colonias no había una auténtica Corte Suprema.¹³

En los Estados Unidos un régimen constitucionalista de derechos declarados y en general, el orden jurídico positivo, encuentra su preservación en diversos medios de derechos ejercitables contra actos de autoridad.

Desde las fundaciones de las colonias inglesas que fueron las formas políticas que precedieron a las entidades federativas, funcionaba el *common law*, trasplantado de Inglaterra, siendo una de las instituciones más importante el *habeas corpus*, considerado en Estados Unidos como la institución local, habiéndolo heredado del sistema jurídico tradicional inglés, de cuyo conocimiento son titulares los órganos jurisdiccionales de los

¹³ Evans Hughes, Charles La Suprema Corte de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México, 1946, pag. 25.

Estados miembros. Solo cuando la autoridad que ordena o ejecuta la prisión preventiva es federal, la competencia para conocer del recurso del *habeas corpus* corresponde a los jueces federales.¹⁴

Al lado del *habeas corpus* como medio de garantía del derecho declarado de la libertad humana y, en general, de los demás derechos consagrados por la Constitución, en Estados Unidos funcionan otros procedimientos de origen inglés, ¹⁵ cuyo conocimiento correspondía a la Suprema Corte, destacando los siguientes:

I.D.1. WRIT OF CERTIORARY. (Que sustituyó desde 1928 al *writ of error*).

"Consistía en un recurso extraordinario del *common law*, tenía por objeto moderar los excesos que pudieran llegar a cometer los tribunales inferiores y mantener a éstos dentro de sus límites de su competencia y, más aún, evitar se cometan violaciones de forma o de fondo".¹⁶

Su objeto es cerciorarse de la validez de los procedimientos ante un tribunal de justicia, o sobre la imputación de su validez, porque no se haya cumplido las formas esenciales del procedimiento. Se tramita de la siguiente manera: el tribunal superior, en primer lugar estudia -se cerciorará- si es pertinente que se avoque al conocimiento del asunto y, cuando de una manera discrecional llega a esta conclusión, expide el mandamiento, ordenando se le envíen las actuaciones para hacer el estudio de la cuestión planteada.

I.D.2 WRIT OF ERROR.

Era un especie de apelación que se interponía contra sentencias definitivas de un juez que no hubiere aplicado preferentemente las leyes supremas del país, frente a una disposición legal que se les contraponga.

I.D.3. WRIT OF MANDAMUS.

Es un especie de orden dirigida por la Suprema Corte a las autoridades para

¹⁴ Burgos Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. cit. supra nota 1, pag. 82

¹⁵ Recursos todos ellos que de manera detallada explica el maestro Noriega Cantú, en su obra *Lecciones de Amparo*.

¹⁶ Noriega Cantú. Alfonso. Op. cit. supra nota 2, pag. 50

obligarlas a ejecutar sus propias decisiones, pudiendo decirse que en ese caso dicho organismo judicial sí tiene competencia. Este procedimiento exclusivamente es válido en materia civil y sólo procede cuando la obligación reclamada de la autoridad quien se dirige el mandato proviene de un precepto legal expreso.

I.D.4. WRIT OF PROHIBITION.

Es un mandato dirigido por un tribunal de superior jerarquía a su inferior, ordenando cesar o suspender la tramitación del procedimiento, con el presupuesto de que el asunto principal o colateral con que éste se relaciona no pertenece al conocimiento de su jurisdicción, sino que debe conocer de la causa un tribunal distinto. La finalidad de este recurso es, en primer lugar, la de realizar una "supervisión" con el propósito de demostrar y limitar los actos de los tribunales inferiores, con el interés de que éstos actúen dentro de los límites precisos de su competencia y jurisdicción y, por tanto, no invadan la jurisdicción privativa de otros tribunales. Este recurso sólo procede en materia civil.

I.D.5. WRIT OF INJUNCTION.

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

Comparándolo con nuestro sistema mexicano desempeña la misma función en el incidente de suspensión y el juicio de amparo en materia civil.

I.D.6. LOS ARTÍCULOS DE LA CONFEDERACIÓN Y UNIÓN PERPETUA.

Al establecer sus Constituciones, los Estados mejoraron con cierta medida los sistemas judiciales existentes, y la más alta Corte del Estado se convirtió en un tribunal de última instancia; desde el comienzo, la Corte se limitó a su tarea judicial de resolver pleitos reales, ésta era la intención constitucional que, establecía expresamente que la Corte conociera de "casos y controversias".

En "*Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*" propuestos por el Congreso de noviembre de 1777 y ratificados en 1781, se estipuló en el artículo IX que "Los Estados Unidos, en Congreso, habían de ser la última instancia en las apelaciones sobre toda clase de disputas, ... entre ... Estados en relación con sus límites, jurisdicción o cualquiera otras causas"; y también en "Todas las controversias referentes a derechos privados, sobre el suelo, reclamados con fundamento en diferentes concesiones hechas por dos o más Estados".¹⁷

Aunque durante el periodo en que estuvieron en vigor "*Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*", determinadas controversias entre Estados se resolvieron por medio de acuerdos, hubo un caso realmente resuelto según lo establecido por los Artículos: el Congreso pidió a Connecticut y Pensylvania que nombrasen conjuntamente unos comisionados o jueces para resolver la controversia de Wyoming, así se hizo en 1782, y se dictó resolución favorable a Pensylvania; ésta fue la única decisión de una controversia entre Estados en la época de la Confederación.¹⁸

Por otra parte, es de señalar que durante la vigencia de "*Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*" existió, por una parte, el Comité del Consejo Privado del Rey denominado "Lord Commissioners of Trade and Plantations",¹⁹ al cual correspondía la resolución de los conflictos de límites entre las colonias y, por otra, en el artículo 17 del Acta de la Confederación, establecía que el Congreso General resolvería en última instancia las disputas surgidas entre las partes "con motivo de linderos, jurisdicción o cualquier otra causa".

Ante el fracaso de "*Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*", el 21 de febrero de 1787, se hizo el llamamiento para la Convención Federal Constitucional que sólo había de revisar el contenido de dichos Artículos, pero que en verdad se convirtió en un auténtico Constituyente que formuló una nueva y diferente Constitución. Esta Carta instauraba la República Federal mediante la unión de Estados federales y con limitaciones exactas de las potestades nacional y local.

Al ocuparse de la cuestión de la jurisdicción de la Suprema Corte, la Convención

¹⁷ Evans-Hughes, Charles. Op. cit. supra nota 13, pág. 26.

¹⁸ Evans-Hughes, Charles. Op. cit. supra nota 13, pág. 28.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 7a. Ed., 2 vols. U.N.A.M.-Porras, México, 1995, pág. 1036.

Federal encontró ciertas exigencias obvias inherentes al establecimiento de un gobierno nacional, sobre ciertas categorías de jurisdicción, obteniendo un acuerdo rápido, esto es, con relación a las controversias entre dos o mas Estados, entre ciudadanos de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos de un Estado. Al respecto, es preciso señalar que en los asuntos en que la Federación fuese parte, cualquier tribunal federal podía conocer de conflictos que involucraran a dos o más Estados. Es en esta hipótesis en donde se actualizaba el único caso de competencia originaria de la Suprema Corte.

Se plantearon problemas especiales, entre otros, las controversias entre los Estados, siguiendo el plan general del capítulo IX de "*Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*", proponiendo en el Dictamen del Comité de Detalle, que en caso de controversias entre los Estados, relativas a cuestiones de jurisdicción o territorio, el Senado, al recibir un memorándum de un Estado y una demanda de audiencia, daría traslado a otro Estado y señalarían la fecha para la comparecencia. Los Agentes de los Estados designarían a jueces para constituir el tribunal, y sino estaba de acuerdo, el Senado nombraría una terna de la que se eligieran los jueces. La sentencia del tribunal constituido de esta forma sería firme y definitiva; sin embargo, se concluyó que los jueces podían estar conectados con los Estados que fueran parte en las controversias. Finalmente, la propuesta fue desechada y las controversias entre Estados relativas a demandas territoriales o de jurisdicción, así como otras de diversas controversias entre Estados, fueron confiadas a la jurisdicción originaria de la Suprema Corte, así como las controversias entre ciudadanos de los mismos Estados que demandaron terrenos, apoyándose en concesiones de Estados diferentes.

I.D.7. LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1787.

La Constitución Norteamericana fue aprobada en Filadelfia, el 17 de septiembre de 1787, pero entró en vigor hasta el 21 de junio de 1788, sufriendo con posterioridad adiciones y enmiendas, dos de las cuales destacan por contener derechos del gobernado oponibles al poder público. De tales derechos destaca la consagración del debido proceso legal en los artículos V y XIV.

En la parte conducente del artículo V se estableció:

"... No se pondrá a nadie dos veces en peligro de perder la vida a algún miembro por un mismo delito; no podrá obligársele a declarar contra sí mismo en una causa criminal; no se le podrá quitar la vida, la libertad o los bienes sin el debido procedimiento legal; ni se podrá tomar la propiedad particular para objetos de utilidad pública, sin la debida compensación."

Por lo que respecta al artículo XIV, se dispuso:

"... Los Estados no podrán, sancionar ni hacer cumplir ninguna ley que restrinja las prerrogativas o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos. Tampoco podrán privar a ninguna persona de la vida, la libertad o los bienes de fortuna sin el debido proceso legal, ni negará a nadie en su jurisdicción la igual protección de las leyes."

Dicha Carta contenía en el artículo III, sección 2, la disposición de atribuir a la Suprema Corte la facultad de solucionar las controversias suscitadas entre los Estados y las de éstos con la Federación, que a su vez, se había originado en *"Los Artículos de la Confederación."*

Aunque esta facultad no fue bien recibida por la Convención de Filadelfia, fue aprobada; pese a ello, en los términos descritos la Suprema Corte de este país ha limitado los conceptos de esta atribución en forma muy pobre. En el caso *Smith vs. Adams* (1789), se definió que el concepto de "controversia", tenía una conotación civil o de demanda. Una de las pocas controversias que ha habido entre dos Estados ha sido el caso *New Hampshire vs. Maine* (1776), que versó sobre conflictos de límites.

A partir del famoso caso *"Maribury vs. Madison"*, en 1803 la Suprema Corte se constituye en el último y definitivo interprete de la Constitución, por lo cual se ha afirmado que "la Constitución Norteamericana dice lo que los jueces dicen que dice".²⁰ Este conflicto se centró en que el Justicia Mayor Marshall decía que, "La Constitución Norteamericana no concede a los jueces, cuando menos de manera expresa, la facultad de calificar la constitucionalidad de las Leyes Federales"; LLearned Hand, magistrado norteamericano establecía, "Los Tribunales Federales derivan todos sus poderes del pueblo de los Estados Unidos... y entre los concedidos a ellos no se encontraba potestad alguna para juzgar acerca

²⁰ Rubust, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. U N A M, México, 1994, pág 19

de la validez de las decisiones ni sobre la amplitud de los poderes de cualquier otro Departamento. Más aún, el propósito claro fue hacer a los tres separados e iguales, cada uno con respeto de los demás, ..." Para LLearned Hand, estos principios no fueron incorporados a la estructura política de los Estados Unidos por los Constituyentes de Filadelfia, entre los que figuró Alejandro Hamilton, quien hizo propuestas muy radicales que no prosperaron para fortalecer al poder federal, por lo que el partido federalista señaló que era necesario dotar a un órgano -la Suprema Corte- independiente y superior a los Estados, de poder establecer normas, con o sin la voluntad del Congreso Federal, pues se pretendía lograr un marco o cause para el desarrollo de Estados Unidos como nación económicamente unitaria, a pesar de su centralización política; fue entonces cuando derrotado en el Constituyente, Alejandro Hamilton buscó otro camino y, en "El Federalista", al explicar la nueva Constitución expuso la tesis de que la Suprema Corte estaba facultada para anular las leyes del Congreso Federal que consideraba contrarias a la Constitución,²¹ esto es, que atribuyó a los jueces el veto absoluto, que en vano él había perdido para el Presidente de la República.

Estas son las circunstancias que rodearon el caso: William Marbury fue designado el último día de su mandato por Adams para la modesta posición de juez de paz de Alexandria. Madison por instrucciones de Jefferson, se negó a darle posesión, más no era ésta la controversia real, sino saber si la Suprema Corte se atrevería a anular una de las primeras leyes del nuevo Congreso relativa a abolir de hecho los Tribunales de Circuito, que los federalistas ya derrotados, habían llenado de gentes suyas.

La solución del problema controvertido entrañaba la necesidad de una decisión entre la Constitución y una ley inferior. De acuerdo con la Constitución Americana la competencia de la Corte se limitaba al texto literal de la misma. Fuera de estos casos específicamente señalados, la Corte intervenía como órgano jurisdiccional de apelación para examinar las decisiones dictadas por un juez de menor jerarquía que conoció originalmente del asunto.

El Magistrado Marsall, tomó en consideración este caso como un medio de establecer la supremacía judicial, al decidir que la Corte tenía atribuciones para calificar la

²¹ Carrillo Flores, Antonio. Constitución, Suprema Corte y Derechos Humanos. Ed. Porrúa, México, 1981, pag. 88

constitucionalidad de las leyes; al dejar de aplicar los preceptos de la Constitución, la Corte se declaró incompetente por considerar que la disposición de la ley secundaria, -la Ley Orgánica del Poder Judicial-, era contraria a la Constitución y, por tanto, el juicio debía ventilarse ante un juez inferior pero, lo importante fue que se determinó la existencia de una facultad en los jueces para pronunciar sobre las constitucionalidad de las leyes.

La confrontación estaba planteada, pero Marshall prefirió anular otra ley de contenido puramente técnico-procesal, que autorizaba a la Corte para conocer directamente de la petición de Marbury; de este modo afirmaba el poder de la Corte, como suprema definidora de la Constitución, sin obligar a Jefferson, Secretario de Estado, a hacer nada.²² Los razonamientos expuestos por el magistrado Marshall al formular la sentencia de la Corte, versaban en el sentido de que "los poderes del Legislativo son definidos y limitados y, para que estos límites no puedan confundirse u olvidarse, la Constitución, es una Constitución escrita... Ciertamente, los que han forjado constituciones escritas se han propuesto formar la Ley Fundamental Suprema de la Nación; en consecuencia, la teoría del gobierno creado tienen que ser un acto legislativo y si es opuesto a la Constitución es nulo. Esta teoría es inherente a toda Constitución escrita y debe, por consiguiente, ser considerada por la Corte como principio fundamental de nuestra sociedad... Es de la esfera y es deber del Departamento Judicial, decir cuál es la ley. Los que aplican la regla a los casos particulares tiene por necesidad que comentarla y aplicarla, y si hay dos leyes en conflicto los tribunales deben de decidir sobre la fuerza de cada una. Si una de ellas es la Constitución, es necesario resolver el caso aplicando la Constitución y desdeñar la ley, o aplicar la ley con desprecio de la Constitución. Si ésta es suprema la Corte debe estarse a sus preceptos y no a los de la ley ordinaria. El Poder Judicial de los Estados Unidos se extiende a todos los casos que surjan de la Constitución misma. El juramento de obediencia, que la ley exige de los magistrados sería una imposición inmoral si fueran ellos el medio consciente de violar lo mismo que juran sostener. La especial fraseología de la Constitución de los Estados Unidos confirma y fortalece el principio considerado como esencial de toda Constitución escrita, de que la ley que se opone a la Constitución es nula y, que los tribunales lo mismo que los demás

²²Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. I I N A M. México, 1987, págs. 222-226.

Departamentos del gobierno están sometidos a aquélla...²³

La doctrina judicial destaca que el caso *Marbury vs Madison* constituye un precedente de máxima importancia en la fijación de la supremacía constitucional, judicial y federal; además, es preciso afirmar que en esta sentencia se reconoce el poder de los tribunales para declarar nulas las leyes que contradigan a las Constituciones, precedente sin duda, de lo que sería el control de la constitucionalidad.

Por último, es de indicar que en materia de organización judicial, como en otros muchos aspectos, nuestro país adoptó el modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 que, en lo que interesa, consistió en una doble organización jurisdiccional, de los Estados y de la Federación, que son en principio independientes entre sí, pues cada una posee un ámbito de competencia propio.

²³ Arellano García, Carlos. *Op cit.* Supra nota 4, pág. 60.

II. ANTECEDENTES NACIONALES.

I.I.A. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN Y CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 4 OCTUBRE DE 1824.

A la consumación de la independencia, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fijaron las bases generales en que habría de configurarse la nueva nación independiente. Fue tal el deseo de mantener los principios esenciales de estos tratados, que se obligó en el primer acto de los constituyentes a aceptar las bases fundamentales, cuando precisamente para resolver sobre esto habían sido convocados, por lo que los constituyentes se entregaron a la tarea de erigir un nuevo e independiente Estado, donde habrían de prevalecer los principios más adelantados de su época, principalmente inspirados en las ideas del "estado de naturaleza" y "el pacto social" de Rousseau.

Al instalarse el Primer Constituyente el 24 de febrero de 1822, en su primera etapa y hasta la caída de Iturbide, poco había de pensarse en una República. Disuelto por éste, (31 de octubre de 1822) y luego reinstalado en marzo 7 de 1823, dicho Constituyente declaró ante la abdicación de Iturbide la nulidad de su coronación y la insubsistencia de la forma de gobierno -monárquica absoluta- establecida en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba.

El nuevo Congreso reunido el 5 de noviembre de 1823, nombró a Miguel Ramos Arizpe presidente de la Comisión de Constitución, que presentó el *Acta Constitutiva* que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824, con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación*.²⁴

Dos meses después, el 1o. de abril de 1824, se inició el debate sobre el Proyecto de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; con breves modificaciones fue aprobado por el Congreso, el 4 de octubre de 1824 y publicada el 25 del mismo mes y año, bajo el título de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

Aprobados en fechas diferentes -31 de enero y 4 de octubre de 1824- por el mismo Constituyente, Acta Constitutiva y Constitución, contienen algunas disposiciones repetidas e, inclusive, idénticas, por lo que se ha considerado como un todo orgánico-constitucional, que recibe el nombre genérico de "*Constitución de 1824*". La principal adición al Acta

²⁴Rubio, Emilio O. Op. cit. supra nota 20, pag. 22

Constitutiva correspondiente al Poder Judicial, fue la establecida en el Título V, artículo 137, fracciones I, II, IV y V, consistente en atribuir a la Corte Suprema de Justicia, conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado, de un Estado con los vecinos de otros, o entre los particulares por cuestiones de tierra; disputas por contratos de gobierno; dirimir competencias suscitadas entre Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados; delitos cometidos por altos funcionarios federales y gobernadores de los Estados, diplomáticos, etc.

Es de considerar en este primer antecedente la opinión del Dr. Felipe Tena Ramírez,²⁵ que refiere que ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 existió control de la constitucionalidad, no obstante que el artículo 24 de la primera de dichas leyes disponía que las cuestiones estatales no podían oponerse al Acta o a la Constitución, toda vez que estableció la primacía del Pacto Federal sobre las Constituciones de los Estados. Pese a ello, es de señalarse que en la Constitución de 1824 se adoptó un sistema de control de la constitucionalidad que, por una parte establecía el sistema jurisdiccional a través de una facultad que se estipuló dentro del artículo 137, fracción VI, inciso 6o., a la Suprema Corte de Justicia de resolver los conflictos derivados de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, aunque no se estableció cual sería el procedimiento a seguir para la solución de esos negocios, ni quién era el encargado de poner en movimiento al órgano de defensa constitucional, como tampoco las hipótesis de procedencia real de la impugnación, ni se señalaron los efectos de la resolución que se emitiera; y por otra parte, el artículo 116, fracción I, otorgó como facultad del Consejo de Gobierno (órgano que actuaba durante los recesos del Congreso General), la de "velar sobre la observancia de la Constitución", presentándose en consecuencia, un mecanismo de control constitucional de la Carta Fundamental de carácter político, pero con la misma deficiencia que el sistema judicial, puesto que no se dieron los pormenores de la substanciación propia y estricta de defensa constitucional,²⁶ provocando con ello que la protección a la Ley Fundamental careciera de eficacia por falta de la respectiva ley reglamentaria, ya que en ninguno de los preceptos aludidos se determinó cual sería el procedimiento a seguir para dar solución a la controversia

²⁵ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 488

²⁶ Cfr. Del Castillo del Valle. Alberto. Op. cit. supra nota 6, pag. 16.

constitucional.

Pese a lo anterior, el sistema político fue el que prevaleció en la práctica. Un caso famoso fue el que se suscitó al organizarse constitucionalmente el Estado de Oaxaca en 1824: se creó un tribunal de once ministros; dos años después el personal se redujo a un regente, un ministro y un fiscal, por lo que fue preciso separar el resto de los magistrados primeramente designados; dos de ellos reclamaron indemnización del Estado de Oaxaca ante la Suprema Corte de Justicia, fundando la competencia de ésta, en la fracción II del artículo 137 de la Constitución, que facultaba a la Suprema Corte para conocer de las controversias suscitadas entre un Estado y uno o más vecinos de otro, en el que se encontraban los reclamados, quienes se decían vecinos de entidades diversas a Oaxaca. La Corte consultó con el Congreso General, de acuerdo con la atribución que a éste confería el artículo 165 de la Constitución para resolver las dudas sobre inteligencia de los artículos de la misma; el Congreso consideró que en realidad se reclamaba una ley del Estado de Oaxaca, y que en tal virtud "no está comprendido en las facultades de la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las demandas que se promuevan contra las Legislaturas de los Estados, por leyes que éstas dicten".²⁷

Así fracasó el primer intento conocido para llevar a juicio del Poder Judicial Federal, cuestiones relativas a las leyes de los Estados. Por otra parte, y aunque el artículo 137 de la Constitución atribuía a la Suprema Corte la facultad para conocer "de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se previniera por la ley", lo cierto es que dicha facultad no llegó a ejercitarse por no haberse expedido la ley reglamentaria. De este modo el control de la constitucionalidad quedó sustraído, de hecho, de la órbita del Poder Judicial Federal.

El funcionamiento del Poder Judicial Federal fue reglamentado en la Ley Orgánica de 14 de febrero de 1826; este ordenamiento por regla general estableció que en todo juicio hubiese cuando más tres instancias, y que se admitieran en todos los asuntos referentes, entre otros, a las controversias entre Estados y uno o más vecinos de otros; por lo que la competencia de la Suprema Corte se refería sólo a juicios ordinarios, suscitados entre

²⁷ Iena Ramírez, Felipe. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. No. 46, Tomo XII, abril-junio, 1950, pag. 34 y 35.

personas de derecho público -conflictos que surgieran entre los Estados miembros o aquellos en que la Federación fuere parte interesada-,²⁸ siendo un órgano de justicia nacional como parcial entre los Estados, como general para los negocios en que se interesara o pudiese comprender la nación, y sólo incidentalmente la de corregir las infracciones constitucionales.

Pese a que la fracción VI del artículo 137, en su inciso 6o., le atribuyó el conocimiento de "las infracciones de la Constitución y leyes generales, según prevenga la ley", aun y cuando tal norma, como se dijo anteriormente, haya pasado desapercibida y no se reglamentara su aplicación, debe verse en ella un remoto precedente de la tarea que con posterioridad fue otorgada al Poder Judicial Federal, de salvaguardar la supremacía de la Constitución.

La vigencia de la Ley Fundamental de 1824 se vio interrumpida al triunfo del Partido Conservador en el Congreso. La consecuencia inmediata fue la elaboración de una nueva Carta que, de acuerdo con el pensamiento de sus autores establecía el régimen centralista.

II. B. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.

II. B. 1. CONTEXTO HISTÓRICO.

Cuando la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada, surgió la esperanza de que terminaba una etapa de confusión y que surgía otra, promisoriosa y diferente, en la que la nación mexicana afirmaría "su libertad y promovería su prosperidad y gloria"; desafortunadamente no fue así, porque el período que surgió, casi siempre presidido por Antonio López de Santa Anna, significó violencia, caos y anarquía.²⁹

Uno de los principales motivos del desorden fue la forma de elegir al presidente y vicepresidente, que preceptuaba la Constitución de 1824. Tratándose de la presidencia y vicepresidencia, el hecho de que ésta fuera para el vencido de la votación, trajo como consecuencia que las divisiones ideológicas y políticas surgieran inmediatamente pronunciamientos y desordenes que deliberaron y desprestigiaron el régimen federal, encaminando a la República al constitucionalismo centralista.

²⁸ Cabrera, Lucio. El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917. U.N.A.M., México, 1968, pag. 27.

²⁹ Rabasa, Emilio O. Op. cit. supra nota 20, pag. 35.

En esa época de confusión y anarquía, el vicepresidente Valentin Gómez Farias, durante una de las ausencias del presidente Santa Anna, se hizo cargo del Ejecutivo Federal, con apego a lo establecido constitucionalmente, y expidió una serie de disposiciones encaminadas a evitar la intromisión de la iglesia católica en los asuntos del gobierno civil. De igual manera, la V Legislatura, con el mismo espíritu liberal elaboró leyes en este mismo sentido; las reformas realizadas por el vicepresidente y por el Congreso General fueron consideradas como un agravio para los conservadores, ya que excluían al clero de la enseñanza pública.

El 24 de abril de 1834, Santa Anna inició conversaciones con miembros del Congreso, que condujeron a la revocación de las leyes liberales; se proclamaron Planes en Puebla, Orizaba, Oaxaca, destacando el que se suscribió en Cuernavaca el 25 de mayo de 1834, que se denominó "Acta del Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca", documento en el que se criticó al Congreso General y a las Legislaturas de los Estados, y sin mencionarlo expresamente al vicepresidente Gómez Farias, manifestando su repugnancia por leyes y decretos liberales. El 14 de junio de ese mismo año, Santa Anna actuando arbitrariamente, ya que la Carta Fundamental de 1824 no contemplaba facultades para que el Ejecutivo suspendiera los efectos de las leyes y decretos expedidos por el Congreso General, despachó una Circular por la que se suspendían los efectos de las disposiciones que tanto el Congreso como las autoridades liberales habían dictado.

Cuando la VI Legislatura se reunió en enero de 1835, sus miembros, en la mayoría simpatizantes de las ideas conservadoras de inmediato se dieron a la tarea de revisar lo hecho por la anterior Legislatura, así como lo actuado por el vicepresidente Gómez Farias, destacando la Ley por la que se desconocía la autoridad del vicepresidente Gómez Farias, cesándolo en la funciones propias de su cargo, y la diversa expedida el 2 de mayo, en la que se expresó que en el "Congreso General residen, por voluntad de la nación todas las facultades extraordinarias necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes, al bien de la misma nación, sin las trabas o moratorias que aquélla prescribe"³⁰

Aunque expresamente no contempla esas facultades extrajudiciales, en verdad

³⁰ Rubusa, Emilio O. Op. cit. supra nota 20, pag. 38.

estaban encaminadas a la conversión del cambio de gobierno de federal a central; fue entonces cuando el 19 de julio de 1935, abiertas las sesiones extraordinarias del Congreso General se tomó en consideración lo anterior y se resolvió el cambio de forma de gobierno, contraviniendo lo señalado expresamente en el artículo 171 de la Carta Fundamental de 1824, que a la letra decía:

*"Art. 171.- Jamás se podrá reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, libertad de imprenta y división de los supremos poderes de la Federación y de los Estados."*³¹

Finalmente, el Congreso General expidió una Ley el 9 de septiembre de 1935, declarándose Congreso Constituyente, investido para variar la forma de gobierno, y en base a ella, el Congreso resumía todas las atribuciones, quedando suspendidos los artículos del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal.

En sesiones del Congreso General de 22 y 25 de septiembre de 1835, se presentaron dos proyectos de leyes, el primero de ellos con clara tendencia centralista, cuyo contenido era una serie de medidas que se debían tomar para recabar males, dar una organización provisional a los órganos de gobierno que no lo tuvieran; y el segundo, contenía las bases para la nueva Constitución. En su articulado se señalaron los principios en que se fundamentaron las Siete Leyes que posteriormente se expidieron.

II.B.2. SUPREMO PODER CONSERVADOR, TRIBUNAL DE CONSTITUCIONALIDAD.

Resultado importante para la evolución del control de la constitucionalidad en México, la Carta Fundamental de 1836, porque creó un órgano político, de origen francés, donde nació por virtud de las ideas de José Sieyès, padre del "*Jurado Constitucional*", el que al ser implantado por Napoleón, recibió el nombre de "*Senado Conservador*", denominado en nuestro país "*Supremo Poder Conservador*", al que regulaba la Segunda Ley de esa Constitución, en su artículo 12, atribuyéndole facultades para declarar la nulidad de una ley

³¹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Ed. Porrúa, México, 1992, pag. 260

o decreto del Congreso, de un acto del Ejecutivo o de la Suprema Corte, cuando fuesen contrarios a la Constitución,³² es decir, su misión era la de velar por la pureza de la Carta Magna nacional, previa solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad por alguno de los órganos estatales que, obviamente, no intervenía en la emisión del acto que se atacaba de tal vicio.³³

No obstante que algunos juristas desestimaron la legislación constitucional del centralismo, y particularmente las Siete Leyes,³⁴ lo cierto es que no se puede negar el mérito de haberse establecido un medio de control de la constitucionalidad, así fuese por un órgano especial.

Para finalizar esta etapa, es pertinente señalar que en 1840 se pretendió modificar la Constitución de 1836, a quien conservadores y liberales achacaban el origen de las calamidades que el país sufría. Los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, presentaron un proyecto de reformas, suscribiendo el señor Ramírez un voto particular importante en la historia del Poder Judicial, pues en él propuso que la Suprema Corte tuviera a su cargo el control de la

³² El artículo 12 de la Constitución de 1836 dispuso textualmente lo siguiente:

"Art. 12. Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes: I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo o por la representación que firmen dieciocho por lo menos. II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se cumplan esos actos a las autoridades respectivas. III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por algunos de los otros dos poderes, y solo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y el fallo que hubiere lugar. IV. Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga. V. Suspender a la Alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes Supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de tomar el orden público. VI. Suspender hasta por dos meses (a lo mas), las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando conenga al bien publico. V lo excite para ello el supremo Poder Ejecutivo. VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente. VIII. Declarar, excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cual es la voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario en que sea convenientemente conocerla. IX. Declarar, excitado por la mayoría de los límites Departamentos, cuando esta el Presidente de la República en el caso de renovar todo el Ministerio por bien de la nación. X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitucion que acordare el Congreso, previas las iniciativas. XII. Nombrar, el día 1.º de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción alguna para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas cabsas".

³³ Del Castillo del Valle, Alberto. La Defensa Jurídica de la Constitución en México. Ed. Duro, México, 1994, pags. 22 y 23.

³⁴ Rabasa, Emilio. El Juicio Constitucional. Ed. Porrúa, México, 1988, pag. 231.

Constitucionalidad al otorgársele “una nueva atribución por la que, cuando cierto número de diputados, de senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiera al fallo de la Corte de Justicia”,³⁵ propuesta ésta que constituye un precedente de lo que actualmente se conoce como la *acción de inconstitucionalidad*.

El régimen centralista y los conservadores en el poder no pudieron lograr la estabilidad política y el regular funcionamiento de las instituciones. La guerra con Texas en el aspecto externo y la desorientación nacional ante varios programas de gobierno marcadamente opuestos caracterizaron la trágica y confusa historia de esos años.

II.C. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN DE 1841.

A fines de 1840, el jurista Don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, presentó a consideración del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del Estado, sin tener conocimiento de que dicha Entidad Federativa se encontraba separada de la República a consecuencia de la implantación del centralismo como sistema de Estado; Rejón se ve en la necesidad de elaborar un documento en el que se establezcan las bases constitucionales del citado Estado, obra que presenta a discusión el día 23 de diciembre de 1840, siendo aprobada el día 31 de marzo de 1841, en dicho documento propone la creación de una garantía constitucional a la que le dio el nombre de “*juicio de amparo*”

En los artículos 53, 63 y 64 del citado Proyecto, substancialmente se establecía que estaba a cargo de la Suprema Corte del Estado amparar en sus derechos a las personas contra leyes y decretos de la Legislatura contrarios a la Constitución, o contra providencias del gobernador o del Ejecutivo cuando fuesen violatorias de la Constitución, y que el amparo debía de limitarse a reparar el agravio. Con lo anterior, Rejón no solo fijaba en la terminología jurídica mexicana el vocablo amparo, también establecía el derecho de los individuos a solicitarlo, los efectos relativos de la sentencia y señalaba como materia del juicio, tanto a las leyes del Poder Legislativo, como a los actos del Ejecutivo, y aun las decisiones contrarias a la Constitución, es decir, establecía un medio de control constitucional que procedía para defender a toda la Constitución contra actos de autoridades

³⁵ Cabrera, Lucio. Op. cit. supra nota 28, pag. 20.

de cualquier especie, comprendiendo la defensa, tanto de violaciones de garantías individuales como contra leyes, atribuyendo esta facultad al Tribunal Superior del Estado que llamaba Suprema Corte. Por lo anterior, es factible sostener que la defensa constitucional que establecía la Carta Fundamental Yucateca fue superior al *Acta de Reformas de 1847*, que en párrafos posteriores se analizará, toda vez que aquélla establece un control íntegro de la constitucionalidad, mientras ésta última estaría restringiendo su protección a la existencia de violación a garantías individuales.

Ahora bien, las Siete Leyes dejaron de regir la vida nacional, en virtud de un acuerdo que había entre los generales Mariano Paredes, Valencia y Santa Anna, de 28 de septiembre de 1841, llamado Plan de Tacubaya, que desconocía todos los poderes, excepto el Judicial, y ordenaba la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente, que inició sus labores el 1o. de junio de 1842; sin embargo, los liberales que lo integraban no se sometieron a la voluntad de Santa Anna y del cuerpo conservador por lo que el Congreso fue disuelto el 19 de diciembre del mismo año. Ante este Congreso, Mariano Otero con autores del Proyecto Minoritario (Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo), suscribieron un voto minoritario en el que proponían la República Federal, organizaban un sistema mixto de defensa de la Constitución, pues por una parte establecía el control judicial, al confiar a la Suprema Corte la protección de garantías individuales, exclusivamente frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, mientras que por otra, instituía el control político al organizar que una ley del Congreso General, fuera declarada como inconstitucional por el Presidente de la República, de acuerdo con su Consejo, por dieciocho diputados o seis senadores o por tres Legislaturas; la cuestión de inconstitucionalidad se sometía en este caso a la decisión de las Legislaturas de los Estados y el resultado de la votación se daba por la Suprema Corte;³⁶ el acierto indudable respecto a este proyecto, en opinión del maestro Daniel Moreno,³⁷ es el relativo a los efectos de la sentencia, solamente en relación a los individuos, sin que se hiciera declaración expresa de la ley; sin embargo, el proyecto propuesto por Mariano Otero es sin duda el propuesto un año anterior por Manuel Crescencio Rejón, toda vez que el primero de ellos, sólo en forma limitada consagraba el control judicial referido a las

³⁶ Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. supra nota 31, pag. 493.

³⁷ Moreno Díaz, Daniel. El Pensamiento Jurídico Mexicano. Ed. Porrua, México, 1993, pag. 462.

garantías individuales, y aun así no alcanzaba a proteger contra las violaciones cometidas por autoridades judiciales y por autoridades federales de toda índole, a diferencia del sistema de Rejón que lo hacía extensivo a toda infracción constitucional.

Otro Proyecto de Constitución formulado por la mayoría de la Comisión del Congreso, fue en parte obra de Don José Fernando Ramírez, quien también estableció una defensa constitucional, donde se deja al Senado la facultad de declarar nulos los actos del Poder Ejecutivo, cuando fuesen contrario a la Constitución General, a las Cartas de los Departamentos o a las Leyes Generales. Por otra parte, propuso que se diera competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instada por el Supremo Gobierno, la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que actualmente compongan sus respectivas Cámaras o la tercera parte de las Juntas Departamentales. Como se advierte de lo anterior, se encuentra un precedente de lo que hoy conocemos como la *acción de inconstitucionalidad*, prevista en el artículo 105 de la Carta Fundamental. En este Proyecto a diferencia del propuesto por Mariano Otero los efectos de la sentencia si se fijaron como de carácter general; pese a ello, ni las ideas de Otero ni las de Ramírez llegaron a convertirse en ley, en razón de que Nicolás Bravo, que ejercía el Poder Ejecutivo, ordenó la disolución de la Asamblea, para nombrar un organismo limitado, denominado Junta de Notables,³⁸ que fue la que expidió las Bases Orgánicas de 1843. Antes de entrar a su estudio, es preciso señalar que en ambos proyectos se estableció la facultad de atribuir a la Corte de Justicia el conocimiento de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, de conformidad con lo previsto en el artículo 112, fracción IV del Primer Proyecto, y 94, fracción IV, del Segundo.

II.D. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 12 DE JUNIO DE 1843.

II.D.1. RESEÑA HISTÓRICA.

Las *Bases Orgánicas de 1843*, reiteraron la independencia de la nación y la organización en República Centralista, conservaron la división territorial adoptada en 1836,

³⁸ Moreno Díaz, Daniel. Op. cit. supra nota 36, pág. 498.

dejando establecida en una ley secundaria precisar el número y los límites de los Departamentos. Lo más trascendente de este ordenamiento fue que no ratificaron la existencia del Supremo Poder Conservador, desapareciendo en consecuencia el control de la supremacía constitucional por parte de un órgano político.

El 23 de diciembre de 1842, siendo Presidente de la República Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables que integraban la Junta Nacional Legislativa, quienes debían elaborar las Bases Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Fue designado presidente de la Junta, el General Valencia y con él formaron parte de la Comisión de Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México. Instalada la misma el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría que no se reduciría a formular simples Bases Constitucionales, sino que expedirían una Constitución. El 8 de abril comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad, solamente tres de ellos fueron aceptados con escaso margen, a saber, el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución.³⁹ Don José Fernando Ramírez no logró su intento de atenuar el centralismo de la Carta, por lo que hubo de renunciar como miembro de la Junta.

Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año.

Con la apertura de sesiones en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al Presidente Santa Anna; a finales de ese año, el presidente interino Canalizo disolvió al Congreso, pero cuatro días después, el General Herrera, como presidente del Congreso, desconoció a Canalizo, asumió el Poder Ejecutivo y reinstaló al Congreso. El primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes, adherido al Plan de Guadalajara, que pedía entre otras cosas, reformas constitucionales.⁴⁰

Respecto a esta Carta Fundamental, el Constituyente omitió establecer un medio de

³⁹ Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. supra nota 31, págs. 404 y 405.

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. supra nota 31, pag. 405.

protección a la Constitución, no obstante que los Proyectos de Constitución que previamente se indicaron, hacían mención a la defensa de la Constitución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo más que se estableció, sobre el particular en esta Constitución fue lo correspondiente a las facultades del Congreso, en cuanto a "Reprobar los decretos dados por las Asambleas Departamentales, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas Bases" (artículo 66, fracción XVII). En opinión del maestro Alberto del Castillo del Valle, en esta Ley Suprema no se encuentra un verdadero medio de defensa de la constitucionalidad, puesto que no se hace la impugnación debida de todo tipo de acto de autoridad, sino tan sólo de los derechos referidos, tampoco se menciona cuál sería la forma de tramitación ni de iniciación del procedimiento de revisión de tales decretos, sosteniendo dicho jurista que la actuación del Congreso era de la denominada "preventiva de la violación constitucional".⁴¹

En cuanto a las controversias suscitadas entre un Departamento y otro, cabe señalar que se reprodujo lo dispuesto en los Proyectos de 1842, dado que en el artículo 118, fracción IV de este Documento Constitucional, se confirió a la Suprema Corte la facultad de "Conocer de las demandas judiciales que un Departamento intentarse contra otro, los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso".

Estas Bases no fueron suficientes para que el país al fin conociera la estabilidad; fueron calificadas como "un producto militar", que necesariamente provocó un "despotismo constitucional."⁴²

Durante poco más de tres años, las *Bases Orgánicas* presidieron con normal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México, pues las tendencias internas del país se agudizaron, surgiendo las ideas monárquicas. El propio Santa Anna manifestó a los gobiernos de Inglaterra y Francia su convicción de que el establecimiento de una monarquía constitucional pondría estabilidad en el país. Por otro lado, la anexión de Texas a los Estados Unidos ya era un hecho en julio de 1845, al mismo tiempo que aumentaban los temores de invasión por parte de ese país. Y así el 4 de agosto de 1846, el General Mariano

⁴¹ Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 6, pag. 36.

⁴² Rabasa, Emilio O. Op. cit. supra nota 20, pag. 53.

Salas se pronunció en la Ciudadela, emitiendo una Circular que suscribía también don Valentín Gómez Fariás, en la cual solicitaban la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las Leyes Electorales de 1824. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a esta Constitución.

Soportante esta difícil situación del país, el Congreso convocado por Salas, inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, a la que concurrieron personajes de la talla de Mariano Otero, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Fariás, Benito Juárez, entre otros.

I.I.E. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 18 DE MAYO DE 1847.

Días posteriores de consumado el alzamiento del General Salas, el General Santa Anna desembarcó en Veracruz el 26 de octubre de 1846, declarándose liberal, demócrata, federalista y en contra de toda monarquía.

El General Salas acató la voluntad de Santa Anna, en el sentido de restablecer la Constitución Federal de 1824, mientras se formulaba una nueva, y al efecto expidió el Decreto de 22 de agosto de 1846, y otro de la misma fecha que dispuso que además de sus funciones de Constituyente, el Congreso que estaba por reunirse vendría "plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general". El país se encontraba escindido en grupos políticos antagónicos, con una invasión encima y con el propósito de obtener recursos para hacer frente a la guerra con Estados Unidos; en medio de esta anarquía, el Congreso inició sus labores el 6 de diciembre de 1846, bajo la presidencia de José Joaquín Herrera, con dominio de los moderados, Lafragua, Espinosa de los Monteros, Comonfort y Mariano Otero. A este último Congreso concurre por Oaxaca Benito Juárez, figura prominente en el Partido de los "Puros".

En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución, a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. La mayoría de la Comisión y del Congreso estaba por el restablecimiento de la Carta Fundamental de 1824, mientras no se publicaron todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso,⁴³ en tanto que la minoría estimaba conveniente estudiar y aprobar ciertas modificaciones a esta

⁴³ Cabrera, Lucio. Op. cit. supra nota 28, p. 26.

Ley. Con el dictamen de la mayoría se acompañó el voto particular de Don Mariano Otero, de 5 de abril de 1847, quien propuso, entre otras cosas, "Que el *Acta Constitutiva y la Constitución Federal*, sancionadas, el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, respectivamente, forman la única Constitución Política de la República" y "que además de estos Códigos debe observarse la siguiente Acta de Reformas". En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría, y en la del día 22 comenzó la discusión del voto particular de Otero. Con algunas modificaciones y adiciones se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada el 18 de mayo de 1847 y entró en vigor el 21 del mismo mes y año.

El jalisciense Mariano Otero propuso al Congreso elevar a gran altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que le otorgaba la Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. Acorde a este razonamiento, consignó en el artículo 19: "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les conceda esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare".

Al aprobar el Congreso esta disposición, en su artículo 25 del Acta de Reformas, fijaba la intervención de la justicia federal en todos los casos en que fueran violados los derechos del hombre concedidos por la Constitución y también con las demás Leyes Constitucionales tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo de la Federación o de los Estados; además, que la protección tenía efectos particulares para el quejoso y se otorgaba sólo por violación a los derechos de los gobernados y no por actos que infringieran las esferas por la federal o viceversa.⁴⁴

⁴⁴ Vale recordar que, no obstante, que el amparo propuesto por Mariano Otero, tenía entre sus antecedentes a la Constitución Yucateca, de 31 de marzo de 1841, y al Proyecto respectivo de Don Manuel Crescencio Rejon, así como el documento denominado "Programa de la Mayoría de los Diputados por el Distrito Federal" de 29 de noviembre de 1846, ideado por el propio Rejon. La Carta Yucateca fue superior al Acta de Reformas que se analiza, en virtud de que aquella estableció un medio de defensa de la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad contrario al texto constitucional.

Conjuntamente, se ideó la protección de la Constitución frente a leyes, atribuyéndose al Congreso de la Unión o a los Congresos Estatales, previa la promoción de declaratoria de inconstitucionalidad formulada por un órgano de Estado, siendo éste un medio de control constitucional por órgano político;⁴⁵ sin embargo, en este sistema, en el que también se implantó el juicio de amparo, ya no se creó un órgano exprofesamente para controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad, específicamente de las leyes, otorgándose esa misión a los referidos Congresos de acuerdo con los siguientes preceptos:

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

“Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuera reclamada como inconstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de la Legislatura, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.”

“Art. 24. En el caso de los artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya validez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se oponga.”⁴⁶

De este modo, el Acta de Reformas -precisa el Dr. Tena Ramírez- se preocupó por organizar la defensa de los derechos individuales y mantener dentro de su jurisdicción respectiva a la Federación y a los Estados, instituyendo para el primer objeto, el procedimiento judicial y para el segundo, el control político; esto es, en la Constitución de 1847 se estableció un medio de control de la constitucionalidad mixto, dado que la defensa

mientras que el control establecido en la Constitución de 1847, restringía a la existencia de violación de las garantías individuales, reguladas en una ley secundaria

⁴⁵ Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota o, pag. 47.

⁴⁶ Artículos de la Acta Constitutiva de 1847, consultable en la Obra del Dr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, págs. 474 y ss.

de la Ley Fundamental por órgano político tenía por objeto determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, se tramitaba ante el Congreso General (leyes locales como acto impugnado) o ante las Legislaturas Locales (cuando se impugnaba una ley federal como inconstitucional), pese a que la participación que hiciera la Suprema Corte de Justicia se asumía a la recepción de la denuncia de la inconstitucionalidad y a la publicación del resultado respectivo sin que pudiera opinar sobre el particular, tal como quedó previsto en los artículos 22, 23, y 24 señalados en párrafos precedentes. Ahora bien, se establece un sistema de control por órgano judicial vía activa,⁴⁷ siendo éste el juicio de amparo, del cual conocían los Tribunales de la Federación por violación a garantías individuales, cuando el acto reclamado emanaba de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, tal como lo disponía el artículo 25 de la Carta Fundamental de 1847.

Por otra parte, es preciso señalar que la nueva Constitución no estableció en su articulado un capítulo especial de garantías individuales, dejando a una ley posterior, general y de carácter muy elevado el detallarlas, y que sería parte de la Ley Fundamental que se estaba creando, en razón de que dichas garantías estaban vigentes en México de acuerdo a la Constitución Federal de 1824, así como el Acta Constitutiva Mexicana de 31 de enero del mismo año; estos documentos por disposición expresa del Constituyente de 1846-1847, integraban junto con el documento de 18 de mayo de 1847 la Constitución Federal Mexicana. No omito señalar que la falta de reglamentación tanto del artículo 25 como el capítulo de garantías individuales, fueron motivo suficiente para que la Suprema Corte de Justicia no resolviera los amparos solicitados por quienes vieron en esta disposición del Acta, el fundamento para detener abusos y actos inconstitucionales de las autoridades; estimando que el citado artículo constitucional, por la misma generalidad propia de su clase hacia indispensable que una ley secundaria, fijara los casos y circunstancias en que deba tener lugar, determinar los medios y maneras con que deban proceder los tribunales para impartir esta protección, con todo lo demás que es indispensable para hacerla real y efectiva, en el caso particular que se presente; sin embargo, es de indicar que ante el Senado, el 29 de enero de 1849, se presentó un Proyecto de Ley Constitucional de Garantías Individuales formulado por Domingo Ibarra, Manuel Robledo y Mariano Otero; pese a que no fue

⁴⁷ Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto op. cit. nota supra 33, pag. 18

aprobado, sirvió de base al catálogo de derechos del hombre consignados en el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856*. De igual forma, el 3 de febrero de 1849 fue presentado ante la Cámara de Diputados por Don Vicente Romero, un Proyecto de Ley de Amparo, que corrió la misma suerte que la Ley de Garantías; no obstante de que no existió la reglamentación del artículo 25 del *Acta de Reformas*, hubo dos Jueces de Distrito: el de San Luis Potosí y el de Saltillo, que tramitaron juicios de esta naturaleza y otorgaron a los quejosos la protección solicitada. El primer amparo lo concedió el Juez de San Luis Potosí, Pedro Zámano, el 13 de agosto de 1849, cuando el gobernador Leyva ordenó el destierro de Manuel Verástegui, caso notable que reflejaba las condiciones de la época.

A la luz de los antecedentes expresados, se concluye que en el Acta Fundamental de 1847 se determinó la defensa constitucional por ambos órganos -político y judicial- conociendo cada uno de procedimientos distintos, aunque pudiesen tramitarse ante ellos simultáneamente los recursos respectivos y en los que se impugnara el mismo acto de autoridad, como podría ser en un caso hipotético: cuando ante el órgano político se inicie el procedimiento de inconstitucionalidad, siendo reclamada por el mismo motivo por parte del agraviado directamente afectado en su esfera jurídica de derechos, pero se inicia el proceso contencioso ante el órgano jurisdiccional de control constitucional. Cada uno de estos procedimientos se sigue con independencia de la actuación del órgano de Estado y cada uno de estos dicta la resolución que deba emitir, sin consultar al órgano controlador de la Ley Fundamental.

De esta manera se legitimó conjuntamente a los órganos de Estado -artículos 22, 23, y 24-, y a los gobernados -artículo 25-, para que impugnaran cualquier acto de autoridad que fuese contraventor a la Constitución General; siendo dable sostener que esta duplicidad de medios de control se identifican con la protección constitucional prevista actualmente en los artículos 103, 105, fracciones I y II y 107 de nuestra Carta Magna (juicio de amparo, juicio de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad)

II.F. ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, DE 15 DE MARZO DE 1856.

El Plan de Ayutla, proclamado el 1o. de marzo de 1854, cesaba en el ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna, se convocaba a elegir un nuevo presidente interino de la República, por representantes de cada Estado y Territorio y se convocaba a un Congreso extraordinario para constituir la nación bajo la forma de "República Representativa y Popular".

En este documento político, reformado en Acapulco el 11 de marzo de 1854, la elección del presidente interino se hacía por representantes, ya no de Estados, sino de Departamentos, lo que parecía implicar una tendencia centralista.⁴⁸ El Congreso Constituyente debería reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria.

En base a lo anterior, el presidente interino de la República, Ignacio Comonfort a partir del 8 de diciembre de 1855, decreta el *Estatuto Orgánico Provisional de la República*, dado en el Palacio Nacional el 15 de marzo de 1956, quien en la misma fecha, se lo envió a José Ma. Lafragua, Ministro de Gobernación. El documento por el que Lafragua lo remitió a los gobernadores, constituye la "exposición de motivos" de este ordenamiento.

El Estatuto era provisional porque solo regiría el tiempo en que tardase la aprobación de la Constitución (el Constituyente ya había iniciado sus sesiones desde el 18 de febrero de 1856), tomando en general de la Constitución de 1824 y de las *Bases Orgánicas de 1843*, presentaba según sus autores "pensamientos nuevos", que lo eran especialmente en garantías individuales (libertad, seguridad, propiedad, igualdad, etc..) tal como quedó establecido en la sección quinta de dicho documento.

Por otra parte, en la sección séptima, artículo 98, relativa al Poder Judicial, atribuyó a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de la diferencias que pudiese haber de uno a otro Estado de la nación siempre que las reduzcan a juicio verdaderamente contencioso, en que pueda recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

⁴⁸ Rabasa, Emilio O. Op. cit. supra nota 20, pag. 63

Cabe señalar la importancia de este documento, porque establece todo un catálogo de derechos del hombre (garantías individuales) y a su vez fue el antecedente del que apareciera en la Constitución de 1857.

En cuanto a la vigencia del Estatuto, es de indicar que como ni en el Plan de Ayutla, ni en el reformado en Acapulco se refería expresamente a la forma de gobierno, federal o centralista, dicho documento fue recibido por el Congreso Constituyente el 26 de mayo de 1856, y unos días más tarde, 4 de junio se pidió su desaprobación. La falta de pronunciamiento expreso sobre la forma de gobierno, que se interpretó como una inclinación favorable a Comonfort hacia el centralismo, pero, sobre todo, el hecho de que esa Ley provisoria abordara temas que eran muy polémicos en el Constituyente, determinaron que el Estatuto nunca rigiera en verdad.

II.G. EL CONSTITUYENTE DE 1856-1857.

II.G.1. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN.

El 18 de febrero se verificó la apertura de sesiones del Congreso Constituyente, creándose una Comisión de Constitución, integrada por Ponciano Arriaga, quien fungía como presidente, Isidro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero, Melchor Ocampo, José Ma. del Castillo Velasco y como suplentes José M. Mata y José M. Cortés Esparza.

La Comisión abordó el prioritario tema del sistema de gobierno, adoptado por el federalismo; se restauraba así el gran acierto del Constituyente de 1824, se cumplía con los derechos de la República Mexicana, inalterables en la sociedad, y se liquidaba al centralismo identificado con "todas las calamidades y desgracias" que había padecido el país.

Las reformas más importantes que contiene el Proyecto de Constitución son: 1.- Los derechos del hombre (arts. 1o. al 34), dispersados en el Acta Constitucional y en la Constitución de 1824, formaron la vanguardia de la Ley Suprema de 1857, que los estableció en su Título I. En el catálogo de derechos individuales se presentó el controvertido artículo 15 sobre la libertad religiosa. También se transcribieron las garantías en el procedimiento criminal, entre lo que se proponía el Jurado Popular (artículo 24). 2.- Sistema unicameral (artículo 53, al quedar el Poder Legislativo depositado en una sola

asamblea, se suprimía al Senado, por su descrédito en el proceso generador de las leyes.)

Las disposiciones de este proyecto relativas al Poder Judicial comprendían desde el artículo 93 hasta el 102, cuyas características fueron las siguientes:

1.- Distinguir entre la jurisdicción ordinaria de los Tribunales Federales y la extraordinaria del amparo.

2.- Consolidar el juicio de amparo como sistema de control de la constitucionalidad, el artículo 102, a la letra disponía:

*"Art. 102.- Toda controversia que se suscite por leyes o actas de cualquier autoridad que violaren garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas de orden jurídico, ya por los Tribunales de la Federación exclusivamente, ya por estos conjuntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la Ley Orgánica, pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos en particular y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso: sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los Tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la Ley Orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que pueda ser parte para litigar los derechos civiles en un Estado contra otro de la Federación, o esta contra alguno de aquéllas, en los que fallará la Suprema Corte Federal, según los procedimientos del orden común."*⁴⁹

Dicho precepto recogía la "Fórmula Otero", al establecer que el juicio se seguiría a instancia del agraviado, cuando cualquier autoridad violara sus garantías individuales y que la sentencia sólo tendría efectos limitados al caso planteado; sin embargo, prescribía que serían resueltos estos conflictos ya por los Tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos conjuntamente con los Estados, según los diferentes casos que establezca la Ley Orgánica, y por otra parte, otorga intervención en el juicio constitucional a "un jurado compuesto por vecinos del lugar". Al respecto, es de mencionarse que dicho Proyecto

⁴⁹ Tema Ramírez, Felipe. Op. cit. supra nota 31, pag. 368.

otorgaba un medio de control constitucional por Órgano Popular,⁶⁰ consistente en la participación de un jurado popular en la tramitación del juicio de amparo para vigilar la actuación de los jueces federales, lo que fue aprobada así por el Constituyente; pese a ello, la intervención oportuna de Don León Guzmán evitó inmiscuir este órgano en el juicio de garantías, al sostener que los sujetos que no tienen contacto con el derecho, nada tienen que hacer en materia de protección constitucional, representando esto una forma de defensa del juicio de garantías, en atención a que se aparta del conocimiento del juicio constitucional a personas que no conocen la ciencia jurídica y que, por tanto, están impedidos para solucionar el problema de constitucionalidad, tarea que únicamente puede ser desarrollada y cumplida cabalmente por los juristas.

La discusión del citado artículo fue el más importante de los temas, objeto del debate, entre los que motivaron los preceptos relativos al Poder Judicial Federal, pues originó la consagración del juicio de amparo como medio de control constitucional por órgano judicial en el derecho mexicano, excluyendo desde luego la intervención del Jurado Popular.

II.G.2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

La Constitución fue firmada y jurada por diputados constituyentes, el 5 de febrero de 1857; este día también concurrió y prestó juramento de guardar y hacer guardar la Constitución el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, quien la promulgó el 12 de febrero del mismo año, apareciendo publicada por Bando solemne el 11 de marzo, justo a los tres años del plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

II.G.3. FUNCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En la Carta Fundamental de 1857, entonces como hoy, la Constitución le otorgó dos clases de competencia: la ordinaria y la extraordinaria. En cuanto a la primera, comprendía los asuntos que quedaron consignados en los artículos 97 y 99 del Proyecto, que agrupaban

⁶⁰ Sistema de control de la constitucionalidad que está contenida en la clasificación propuesta por Octavio A. Hernández, quien sostiene: "La defensa constitucional por órgano popular, sin duda la más demagógica y la menos judicial de las defensas ideadas, la efectúa el Estado por conducto de un órgano integrado por personas electas para tal fin, mediante voto popular." Consultable en la obra del maestro Alberto del Castillo del Valle: *La Defensa Jurídica de la Constitución en México*, págs. 48 y 49.

las controversias suscitadas con motivo del cumplimiento y aplicación de las leyes federales; aquéllas en que la Federación fuere parte; las que surgieran entre dos o más Estados, o entre un Estado o más vecinos de otro; las de orden civil y criminal que tuvieran su origen en tratados celebrados con potencias extranjeras; los casos concernientes a los agentes diplomáticos o consulares (art. 93), y los que hubiere entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro. (art. 98).

De algunos de estos conflictos conocía en única instancia la Suprema Corte, verbigracia, el artículo 98, que facultaba a la Suprema Corte desde la primera instancia para el conocimiento y resolución de las controversias que se suscitaban de un Estado con otro, y de aquéllas en que la Unión fuere parte; otros como tribunal de apelación (artículo 100). Los debates al tratar la competencia ordinaria se refirieron a las diversas fracciones del artículo 97 que fueron votadas por separado; respecto a las demás disposiciones descritas no suscitaron especial atención.

En cuanto a los artículos 102 del Proyecto transcrito en párrafos precedentes, establecía el amparo como control de la constitucionalidad que dio origen a los artículos 101 y 102 aprobados, cuyo texto es el siguiente:

"Art. 101. Los Tribunales de la Federación resuelven toda controversia que se suscite:

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

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

"III.- Por leyes o actos de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

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

En cuanto al primero de los preceptos citados, corresponde en su integridad al actual

artículo 103 de la Carta Fundamental de 5 de febrero de 1917. En ambos preceptos se establece la procedencia del juicio de amparo contra los actos de la autoridad que sean lesivos de las garantías individuales, reduciendo así el ámbito de protección establecido en la *Constitución Yucateca* de 31 de marzo de 1841.

Respecto del segundo, es el antecedente del artículo 107 de la Constitución vigente, encontrando en ambos preceptos la presencia de diversos principios rectores del juicio de amparo, que dan origen a su vez a las normas que regula la tramitación del referido juicio constitucional, y que se contienen en la Ley de Amparo, como se han establecido en sus diversas leyes reglamentarias de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 y de las respectivas a los artículos 103 y 107 de la Carta Fundamental vigente.⁵¹

De lo anteriormente señalado, se concluye que la Constitución de 1857 mantiene el amparo como medio de control constitucional, encargado de proteger la esfera jurídica de los gobernados, al dirimirse dicho juicio en términos de las Bases establecidas en 1847. Nuevamente en esta Carta Fundamental se restringe el ámbito de procedencia del amparo a la existencia de una contravención a las garantías individuales,⁵² sin que se haga procedente dicha acción contra todo acto que vulnere la Constitución en cualquiera de sus preceptos. En tal virtud, durante la vigencia de la Constitución de 1917, se hizo una interpretación estricta del artículo 102, en el sentido de que sólo las personas físicas podían interponer amparo, aunque paulatinamente se permitió a las personas llamadas morales o colectivas utilizarlo, pero el individualismo fue la nota predominante en el procedimiento judicial federal y en el amparo, al grado de que el escritor y abogado Fernando Vega, en su libro *Nueva Ley de Amparo*, publicado en 1883, afirmaba la validez del principio que establecía: "el interés individual debe predominar sobre el interés colectivo".⁵³

Por lo tanto, las novedades establecidas en esta Carta Fundamental, son sin duda la

⁵¹ Durante la vigencia de la Constitución de 1857, entraron en vigor cinco Leyes de Amparo, a saber, del 26 de noviembre de 1861, del 20 de enero de 1869, del 14 de diciembre de 1882, Código de Procedimientos Federales de 10 de octubre de 1897, Código de Procedimientos Federales de 26 de diciembre de 1908. Respecto de la Carta Constitucional de 1917, donde se estableció la innovación del amparo directo, han estado en vigor dos leyes, la primera, de 18 de octubre de 1919, y la segunda, emitida el 10 de enero de 1936, que es la que actualmente rige a este medio de control constitucional. Consultable en la obra del maestro Alberto del Castillo del Valle, *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*.

⁵² Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto, *Ley de Amparo Comentada*, Prologo, 1-4, Duro, Mexico, 1992.

⁵³ Cabrera, Lucero. Op. cit. supra nota 28, p. 52.

ampliación de la procedencia del amparo contra actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por actos de autoridades locales que vulneren o restrinjan el ámbito competencial de la autoridad federal, y la eliminación del órgano de control constitucional de carácter político como tal, refiriendo la Asamblea Constituyente que el sistema político es peligroso, ya que entraña la confrontación de los poderes, estos se enfrentan uno con el otro, lo cual puede traer como consecuencia la paralización de la vida política del país⁵⁴

Así, la Constitución de 1857, progresista y generadora de múltiples aportaciones, como los diputados que intervinieron en su creación, tales como León Guzmán, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Filomeno Mata, Ignacio Luis Vallarta e Ignacio Ramírez, constituye la Constitución más importante en la historia constitucional de México; sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida e incierta. Formalmente y con reformas prevaleció hasta la aprobación también, un 5 de febrero (de 1917) de la Carta Magna que nos rige; pero por lo Guerra de Tres Años, y la Intervención Francesa, la aplicación especial que de ella tuvo que realizar Benito Juárez, la tornaron intermitente en su vigencia y singular en su cumplimiento

II.G.4. LA POLÍTICA Y EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Hubo una época en que la Suprema Corte desempeñó importantes funciones políticas y al juicio de amparo se le quiso dar efectos en este campo. José Ma. Iglesias, Presidente de la Suprema Corte en 1873 y 1876, sostuvo que conforme al artículo 16 Constitucional, el amparo procedía por incompetencia, ocasionada por la ilegitimidad en las elecciones de las autoridades. Esta tesis sobre la incompetencia de origen que hubiera permitido a la Corte juzgar de la legitimidad de todas las autoridades del país, fue muy pronto desechada. Paulatinamente la Suprema Corte se manifestó ajena a las resoluciones de los presidentes de casillas, Colegios Electorales y a las decisiones que emitieran en materia electoral el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, las Comisiones Permanentes, así como la remoción y suspensión de funcionarios

Cabe mencionar que el texto primitivo de la *Constitución de 1857*, otorgaba al

⁵⁴ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. I.J. Porrúa, México, 1994, pag. 260

Presidente de la Suprema Corte una destacada función política, la de suplir la ausencia del Presidente de la República, pues el cargo de vicepresidente había desaparecido. Al respecto, en 1877, Ignacio L. Vallarta para aceptar el cargo de la Suprema Corte, solicita que se modifique el sistema de suplencia de la presidencia de la República, con lo que trataba de evitar la intervención del Poder Judicial en la política y de mantener a los ministros lo más alejados que fuera posible de ésta. En 1882 se llevó a cabo la reforma constitucional, que otorgaba al Senado -restablecido desde 1874- la función de suplir las ausencias del titular del Poder Ejecutivo. Así, deja de tener injerencia el Presidente de la Suprema Corte en una función política importantísima

Otro ejemplo que revela la disminución de las funciones políticas del Alto Tribunal del país, en el periodo comprendido entre 1856 y 1917, es la enmienda que el 13 de noviembre de 1874, se hizo del artículo 105 de la Constitución. Originalmente este precepto otorgaba a la Suprema Corte las facultades de jurado de sentencia, siendo el Congreso el jurado de acusación, en materia de delitos oficiales de los funcionarios públicos, quedaba separado de su encargo, y la Suprema Corte, en Tribunal Pleno y por mayoría absoluta de votos, imponía la pena correspondiente. En virtud de la reforma citada fue otorgada al Senado esta atribución, y la Suprema Corte vio así suprimida otra de sus facultades políticas.

En consecuencia, puede afirmarse que durante la vigencia de la Constitución de 1857, se apreció una disminución progresiva de las facultades del Poder Judicial en materia política, tendencia que sigue vigente en la Ley Fundamental de 1917, tal como se prevé en los artículos 76 y 105 Constitucionales, otorgando actualmente al Senado el conocimiento de las cuestiones políticas que surgieran entre poderes de un Estado.⁵⁵

⁵⁵ El artículo 105 fracción I constitucional, excluye del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia las cuestiones electorales, otorgando esta facultad al Senado de la República, verbigracia artículo 76, fracción VI y la relativa a los derechos políticos, artículo 41, que según la tradición jurisprudencia de la Corte no son garantías individuales, y por lo tanto están excluidas de la protección del amparo.

II.H. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917.

II.H.I. MENSAJE DEL PRIMER JEFE DEL EJÉRCITO CONSTITUCIONALISTA DE 10. DE ENERO DE 1916.

El 10. de diciembre de 1916 Venustiano Carranza, bajo cuya inspiración se hallaba reunido en Querétaro el Congreso Constituyente que había de conocer de un Proyecto de reformas a la Carta Fundamental de 1857,⁵⁶ suscrito por el Jefe del Ejército Constitucionalista, declaró abierto el único periodo de sesiones de esa Asamblea y antes de hacer entrega del Proyecto que iba a discutirse, leyó un informe en donde, entre otros temas, analizó la función del Poder Judicial Federal, en la realidad social mexicana, advirtiéndose las siguientes ideas:

1.- En general elogió las virtudes teóricas de la Constitución de 1856, lamentando que dicho ordenamiento no se hubiera llevado a la práctica y que los derechos del hombre carecieron de garantías eficaces, afirmando:

"... Los Legisladores de 1857, se conformaron con la proclamación de principios generales, que no se preocuparon llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción, de manera que nuestro Código Político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse, sino poca o ninguna utilidad positiva... La Constitución de 1857, hizo, según he expresado, la declaración de que los derechos del hombre son la base y objeto de todas las instituciones sociales, pero, con pocas excepciones, no otorgó a esos derechos las garantías debidas, lo que tampoco hicieron las leyes secundarias, que no llegaron a castigar severamente la violación de aquéllas..."

El Mensaje revela, por lo tanto, el propósito de adecuar la organización del Poder Judicial y de los juicios que están en su jurisdicción, sobre todo el amparo, a nuestra realidad. El pensamiento del Primer Jefe coincidía con la *Constitución de 1857*, en cuanto a

⁵⁶Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. supra nota 31, págs. 745-764.

las metas generales, pero trataba de que los medios para alcanzarlos fueran más eficaces. El objetivo era que los derechos sustantivos estuvieran debidamente protegidos por los procesos más adecuados y que la libertad fuese garantizada a través de técnicas más idóneas.

2.- En el Mensaje hay una aparente contradicción: por un lado se critica que la justicia federal y el amparo hallan acabado con la soberanía de los Estados, pero por otro, se acepta que sería una injusticia suprimir el amparo de legalidad, el amparo judicial, civil y penal; refirió:

"...El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados: pues de hecho quedaron sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos; y ... ese Alto Tribunal, por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del Jefe del Poder Judicial..."

Al comentar el artículo 14 constitucional, manifestó:

"... El poder central, por la sujeción es que siempre tomó a la Corte, podía ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya que con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido..."

Ante esta crítica de las facultades crecientes de la Suprema Corte y de los Tribunales de la Federación, que centralizaban la administración de justicia, propuso, como un mal innecesario, dadas las condiciones de los tribunales comunes, que se mantuviera el juicio de amparo como revisor de éstos, para sustraer sus actos de la esfera del poder de los gobernados.

Agrego Después:

"... El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para liberarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad..."

3.- En su Mensaje, Venustiano Carranza, expuso la necesidad de simplificar los

procedimientos judiciales, pues afirmó que los tribunales estaban inundados de expedientes y que la multitud de aparos complicaban innecesariamente la justicia común:

"Las leyes orgánicas del juicio de amparo ideados para proteger a los derechos del hombre lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia haciéndose casi imposible la acción de los tribunales..."

Esto es, proponía simplificar y humanizar la administración de justicia; para lograrlo se consideró necesario establecer con más detalle las bases del juicio de amparo en el artículo 107 del Proyecto de Constitución, de tal suerte que las leyes ordinarias no lo complicaran después.

II.H.2. PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA.

Del Proyecto de Constitución que Venustiano Carranza presentó a la Asamblea, de acuerdo con lo manifestado en su Mensaje, destacan los siguientes puntos:

1.- Creaba la facultad de investigación de la Suprema Corte, en materia de trascendencia política y social, aun y cuando no se haya aplicado prácticamente.

2.- Estableció la procedencia del amparo en el artículo 107, sin hacer modificación alguna, con respecto a la Carta Fundamental de 1857.

3.- Reguló con detalle la procedencia y naturaleza del amparo en el artículo 107, lo que distingue radicalmente a esta norma del sencillo artículo 102 de la Constitución de 1857. Tal criterio iba a prevalecer con más o menos variantes hasta la actualidad. Entre las innovaciones que introdujo, fueron:

a).- Establecer que las violaciones cometidas en la secuela del procedimiento se hagan valen exclusivamente al reclamarse la sentencia definitiva, siempre que estas violaciones se hayan impugnado y protestado oportunamente y alegado en segunda instancia.

b).- El llamado amparo directo o de una instancia tramitado ante la Suprema Corte, procedía sólo contra sentencias definitivas y el amparo indirecto o de dos instancias contra

actos de autoridad distinta de la judicial, actos judiciales fuera de juicio, después de concluido o dentro de él, cuya ejecución fuese de imposible reparación o cuando se afectara a personas extrañas. La revisión sólo procedía a petición de parte, y no de oficio, contra sentencias de los Jueces de Distrito.

4.- En atención del citado Proyecto, Venustiano Carranza consideró que correspondía a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias que pudiesen surgir entre dos o más Estados, cuando éstas provinieran con motivo de sus funciones o se refiriesen a la constitucionalidad de sus actos, que fuese el Poder Judicial Federal quien la examinase y dictará la resolución procedente, siempre en última instancia; agregándose también que a dicho Poder competiría conocer de los conflictos entre la Federación con uno o más Estados y de aquéllos en que la Federación fuera parte. (art. 104).

En cuanto a la discusión que suscito dicho precepto, el mismo será abordado en el capítulo de antecedentes legislativos.

El proyecto del Primer Jefe en general fue aceptado por la Comisión; contenía gran parte de la Constitución Liberal de 1857, destacando lo relativo a derechos humanos, ahora calificados y designados como "garantías individuales"; las reformas eminentemente políticas, propuestas por Carranza, esencialmente se dieron para reforzar el Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial, soberanía a los Estados y creando el municipio libre. Por otra parte destacan las novedades que introdujo en las materias obrera y agraria, bastantes por sí solas para convertir este documento de reformas en una nueva Constitución.

El Constituyente inició sus labores, como quedó asentado anteriormente, el 1o. de enero de 1917, habiendo celebrado sesenta y seis sesiones ordinarias. El día 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución General y entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año.

En cuanto al control de la constitucionalidad en esta Carta Fundamental se encuentra como una innovación la creación del amparo uni-instancial o directo, así como la reglamentación en forma más amplia que la establecida en 1857, dedicándose a ello el artículo 107, en el que se contienen todos los principios fundamentales del juicio de garantías. En cuanto a su procedencia, la misma quedó establecida en el artículo 103, cuyo

texto constitucional no ha sido modificado, comprendiendo dos aspectos: a).- la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad; b).- la tutela indirecta del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando éstos son infringidos por leyes o actos de autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas y viceversa, cuando las leyes o actos de éstas últimas afecten la esfera de competencia de la Federación.

Como complementariedad de este último precepto constitucional, se encuentra indudablemente el artículo 105 de la Carta Fundamental de 1917, cuya redacción es la siguiente:

“Art. 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquéllos en que la Federación fuere parte.”

Esto es, dicho precepto constitucional fijó la competencia de los Tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de este poder en la Constitución de 1857, y que consiste principalmente en que sea un poder de carácter federal exclusivamente quien resuelva estos conflictos; sin embargo, cabe destacar que la Constitución de 1917 otorgó a la Suprema Corte de Justicia una facultad que no se configuraba en la Carta Fundamental de 1857 para decidir los conflictos de la Federación con uno o más Estados, dado que los artículos 97 y 98 de la Constitución liberal, hablaban de controversias que se suscitaban de un Estado contra otro, pero no entre un Estado y la Federación, aunque sí se refería a los juicios en que la Federación fuese parte.

El Dr. Felipe Tena Ramírez, refiriéndose a este tópico, manifiesta que son los conflictos suscitados entre los poderes de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, los que otorgan esta facultad a la Suprema Corte y los denomina “conflictos de segunda categoría”,⁵⁷ en razón de que es el único caso en que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por actos de otro órgano; el conflicto se plantea por demanda del

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. supra nota 25, págs. 519 y 510.

Poder lesionado, en juicio ordinario que conoce la Suprema Corte de Justicia en única instancia, siendo esta situación una innovación del Constituyente de 1917, que modifica substancialmente el sistema individualista de control que estableció la Carta Fundamental de 1857.

III.1. PRINCIPALES CONTROVERSIAS DE ÍNDOLE POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL EN LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO.

Se podría afirmar que durante la vigencia de la Carta Fundamental de 1857 es cuando se presentan cuestiones de gran trascendencia en la historia del Derecho Mexicano, generalmente se plantean controversias de índole política, que de alguna manera solían confundirse con conflictos de carácter constitucional, y no es sino hasta que los Constituyentes de 1917 hacen una clara distinción entre una cuestión política y una constitucional, refiriendo por cuanto hace a la primera, que es la relativa a un conflicto fáctico entre las autoridades sin referencia a un marco constitucional o legal, como podría ser un conflicto de armas, mientras que la segunda, es aquella que deriva de un texto constitucional y legal en conflicto que afectó la naturaleza y funciones del poder público.⁵⁴

Una controversia que determinó sin duda la inclusión del artículo 105 de la Constitución vigente, fue la suscitada por motivo de la expedición de la Ley de Plagiarios y Salteadores de Caminos, el 13 de abril de 1869 por el Presidente Benito Juárez, en la cual instituyó la pena de muerte para castigar a las gavillas que se habían apoderado de todos los caminos carreteros del país; este conflicto tenía varios vicios de inconstitucionalidad, puesto que no se resolvía la cuestión sobre si el Presidente de la República tenía facultades extraordinarias para legislar, además de que la legislación penal era una materia reservada a los Estados, donde la pena de muerte estaba proscrita desde la Constitución de 1857; sin embargo, hubo algunas excepciones como lo eran el plagiario y el salteador de caminos.

Respecto de La Ley sobre Plagiarios de 1869 muy debatida en el Congreso de la Unión, había muchos oponentes a la misma que argumentaban que estos delitos sólo se daban en algunos Estados fronterizos, como Chihuahua, Coahuila y Sonora, por lo que se debería respetar la distribución federal de competencia y reservarse esta materia a las

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. supra nota 19, págs. 248-250.

Legislaturas de los Estados afectados. Ezequiel Montes defendió los términos de la ley y manifestó que su objetivo era combatir la inseguridad reinante en todo el país, por lo que merecía una ley general. Paradójicamente Montes exceptuó al Estado de Veracruz de la situación de inseguridad, y años después estando como ministro de la Suprema Corte, Montes se opondría en el Amparo de Dolores Quezada viuda de Almonte, a la ponencia de Ignacio Vallarta, que descansaba en la constitucionalidad de las facultades extraordinarias del Presidente de la República.⁵⁹

En 1869 todas estas dudas afloraron en el juicio de amparo promovido directamente ante la Suprema Corte de Justicia por el Estado de Veracruz, en donde la Tercera Sala conoció el asunto. El Código de Corona de Veracruz, expedido el 17 de diciembre de 1868 puesto en vigencia el 5 de mayo de 1869, había sido emitido con mucho empeño para que una ley federal lo desplazara en cuanto a ciertos delitos, como el plagio y el asalto a mano armada. La autoridad dio vista al Congreso de la Unión y en la Cámara de Diputados se verificó un histórico debate que delimitó el concepto de controversia constitucional.

La Comisión de la Cámara encargada de dictaminar el curso de la Suprema Corte, argumentó dos causales para desechar el juicio de amparo: "a) - no había actor en el litigio, pues el Estado de Veracruz no podía interponer un juicio de amparo, ya que este medio sólo procede cuando se presenta por individuos particulares, en violaciones de garantías individuales que sólo a ellos les pertenecen; b).- tampoco hay reo, puesto que el Congreso no emitió la ley impugnada, sino que había sido el presidente en uso de facultades extraordinarias".

El desechamiento propuesto causó gran debate, pues los elementos radicales de la Quinta Legislatura del Congreso de la Unión querían aprovechar esta controversia para definir las relaciones entre la Federación y los Estados, así como para condenar la pena de muerte contenida en la ley, dado que su abolición era uno de los principales elementos de la reforma penal emprendida por los Estados de Veracruz y Zacatecas,

El diputado Garza analizó el fundamento constitucional de esta controversia, y aunque lo encontró en los artículos 97, fracción I y 98 de la Constitución de 1857, concluyó

⁵⁹ Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica N° 6, "Las Controversias entre la Constitución y la Política González Oropeza, Manuel, U.N.A.M., México, 1993, pag. 12

que todavía no había ley reglamentaria para substanciar ese tipo de controversias, por lo que los Estados carecían de derechos para entablar estos conflictos.

Rafael Martínez de la Torre intervino para definir la cuestión de Veracruz, refiriendo que se trataba de un conflicto entre dos leyes, una federal y otra estatal, sobre una misma materia, la penal, de acuerdo con la distribución de competencias del sistema federal, argumentaba: "ya que ha brotado de una cuestión tan grave como la del derecho de controversia, no la abandonemos, abordemos con franqueza la materia, establézcase el derecho de los Estados, no demos a la dificultad una respuesta evasiva", por lo que propuso que se determinara esta facultad expresa para la Suprema Corte y se expidiera la ley reglamentaria cuanto antes.

Ante esta situación, el ministro Del Castillo Velasco envió una notificación al Congreso de 22 de octubre de 1869, donde se mencionó que se trataba de un principio de jurisprudencia universal, consistente en que los tribunales no deban abstenerse de resolver los negocios por falta de ley.

La solución propuesta para que la Suprema Corte de Justicia resultara el poder juzgador en esta controversia fue favorecida por la prensa. En su editorial sobre "Cuestiones de Derecho Constitucional", Francisco Zarco se adhirió a que fuera la Suprema Corte el órgano que dirimiera la controversia sobre conflictos de leyes y competencias en un sistema federal.⁶⁰

El debate sobre la transformación del amparo como un juicio de garantía constitucional comenzaría en 1869, así como el germen de la controversia constitucional estaría planteado para fructificar en la Constitución de 1917.

Cabe señalar, que el control de la constitucionalidad por lo que hace a este tipo de controversias nace en nuestro país otorgándose a los órganos políticos y no jurisdiccionales. Cuando se trataba de una ley estatal que afectara el federalismo constitucionalmente establecido, el Senado, como representante de las Entidades Federativas y como órgano federal por sí mismo, era llamado para dirimir el conflicto.

La naturaleza de conflictos políticos que se dieron con más frecuencia, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, fueron de índole electoral, que además resultaban en conflictos

⁶⁰ Op. cit. supra nota 59, pag. 16.

armados. Al respecto el 16 de septiembre de 1870, el Presidente Benito Juárez declaró que los conflictos, muchos de ellos de origen electoral, entre los poderes de un Estado, compete al Congreso (unicameral) resolverlos; el 11 de mayo de 1872, presenta un proyecto de Ley Sobre Estado de Guerra, confirmando esta facultad, la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso de la Unión, a través del diputado Manuel Sánchez Mármol, quien manifestó que correspondería al Senado, de futura creación, la resolución de conflictos políticos electorales en los Estados. La Suprema Corte debería estar fuera de estos conflictos, ya que su papel es la aplicación de leyes federales y los conflictos de esta naturaleza no conllevan dicha aplicación. Tampoco correspondería al Congreso, pues sería asignarle demasiadas atribuciones a las ya abundantes que la Constitución le otorga. Sólo al Senado, como representante de los Estados, le correspondería estos conflictos.

No obstante, la facultad que se otorgaba al Senado para conocer de los conflictos políticos fue oscurecida a partir del 27 de octubre de 1873, cuando los diputados Emeterio Robles Gil y Rafael Dondé, desecharon la tesis de que, con motivo de tales conflictos se llegará a calificar por el Senado la legitimidad de las elecciones de cualquier Estado. Por su parte, el diputado José Fernández planteó el 30 del mismo mes y año, que todo conflicto político implicaba un problema de legitimidad que afectaba la elección de las autoridades en conflicto.

El diputado Prisciliano Sánchez se adhirió a la posición de Fernández, por lo que caracterizó al Senado - que estaba recién reinstalado- como un verdadero "Tribunal Político" que fungiera no sólo como jurado de sentencia para el caso de responsabilidad política, sino que se decidiera la legitimidad de las autoridades en pugna.

Los defensores de los Estados propusieron una medida para evitar la intervención federal y fue, que el Poder Judicial del propio Estado mediara las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El diputado Martínez de la Torre refirió que los problemas internos de un Estado deben resolverse por una instancia ajena a la disputa, para lograr la imparcialidad o neutralidad necesaria.

La facultad senatorial para resolver los conflictos políticos fue aprobada en la sesión del Congreso el 19 de abril de 1874, y por la mayoría de la Legislaturas de los Estados el 16

de septiembre de 1876.

Con estos precedentes, el proyecto de Venustiano Carranza confiaba sólo a la Suprema Corte la facultad para dirimir controversias entre la Federación y los Estados, o entre los poderes de un Estado, eliminando la participación del Senado al respecto. El Congreso Constituyente en su reunión del 11 de enero de 1917 se dividió, dado que los diputados Paulino Machorro y Méndez, siguieron el proyecto de Carranza; Heriberto Jara y Hilario Medina abogaron por el Senado. El 14 de enero de 1917, Machorro y Méndez, apoyados por Alberto González afirman su opinión de que lo político puede ser reducido a términos legales y de que la Suprema Corte tiene un papel político como poder.⁶¹

Visto lo anterior, con fundamento en el artículo 105 de la Constitución de 1917, se presenta uno de los casos más significativos de la controversia constitucional interpuesta por la Federación en contra del Estado de Oaxaca en octubre de 1932, reclamando la inconstitucionalidad y como consecuencia de ella, la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos del Estado, promulgada por el Gobernador Francisco López Cortés, en uso de facultades extraordinarias concedidas desde el 16 de diciembre de 1931; dicha ley se publicó el 31 de febrero de 1932, atribuyéndose el dominio y la jurisdicción sobre los monumentos y ruinas arqueológicas, comprendidas dentro de su territorio. (El antecedente inmediato de esta ley, fue el descubrimiento de la tumba 7 de Monte Albán, por quien sería rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Alfonso Caso.)

La citada ley alude en uno de los considerandos lo siguiente:

“Considerando que en el espíritu y la letra de la Constitución General de la República y de la legislación que sobre bienes de jurisdicción federal se ha expedido por el legislador de la Unión, se observa un criterio de cautela y ponderación sobre la jurisdicción correspondiente a los Estados, a fin de no invadir la soberanía de los Estados, pues al contrario, en casos concretos, tales como el definido por el artículo 132 de la Constitución General de la República, en su parte final se establece que es necesario el consentimiento de las Legislaturas respectivas, para que den bajo jurisdicción de los Poderes Federales los bienes que después de la

⁶¹ Op. cit. supra nota 59, págs. 32-39.

expedición de la Constitución de 1917, adquiriera la Federación en el territorio de los Estados."

Esta Ley estableció que eran del dominio del Estado los monumentos arqueológicos o históricos que en estado de ruina se encontrasen localizados en territorio oaxaqueño.

El 13 de abril de 1932 se dio a conocer en la sesión de la XXXIII Legislatura del Estado la controversia constitucional planteada por la Procuraduría General de la República, la cual acordó responder a la Suprema Corte de Justicia:

1.- No reconocer en la Suprema Corte la facultad para declarar la nulidad de las leyes de un Estado, pues violaría el artículo 40 Constitucional.

2.- Que la inconstitucionalidad de la ley estatal sólo podría reclamarse de acuerdo con los artículos 103, fracciones II y III y 107 Constitucionales.

3.- Que no se reconoce la personalidad del Procurador General para declarar la nulidad de la ley; y,

4.- Que como Estado soberano, Oaxaca reafirmaba su facultad para expedir la Ley, sobre la materia en cuestión.

Al respecto, cabe señalar la participación de Don Ricardo Couto al impugnar la competencia de la Corte, invocando la competencia las discusiones que tuvieron lugar en la Constitución de 1857 y la Formula Otero; la Suprema Corte, dijo, no podía conocer de la constitucionalidad de una ley local, impugnada como invasora de la esfera federal, sino a petición de un individuo particular y limitándose de considerar fundado el agravio, a ampararlo y protegerlo en el caso especial, motivo de la queja, sin hacer una declaración general, como lo pedía la Federación respecto de la Ley de Oaxaca.

Por su parte la Procuraduría General de la República, a cargo de José Aguilar y Maya, actuando a petición del Secretario de Educación que, en ese entonces lo era don Narciso Bassols, refirió que la Constitución de 1917 daba a la Suprema Corte una facultad que no figuraba en la Carta Fundamental de 1857, la de conocer "de los conflictos de la Federación con uno o más Estados". Aunado a lo anterior, el principal argumento constitucional fue el relativo a las facultades implícitas del Congreso de la Unión. Para la Federación, el Congreso no está constreñido para expedir sólo las leyes, cuyas facultades sean expresas en la Constitución, sino también para legislar en todo lo que sea necesario y

apropiado para hacer efectivas todas las facultades concedidas constitucionalmente a los poderes federales, esto es, las facultades implícitas.

Flavio Pérez Gasca, en representación de Oaxaca, presentó alegatos, refiriendo que la Constitución Oaxaqueña determina en su artículo 20 que los monumentos arqueológicos son propiedad del Estado, pues no han sido apropiados originalmente por la Federación. Asevera que las leyes federales no son supremas sobre las locales, descartando la competencia concurrente que se da en los Estados Unidos; en México, la Federación tiene facultades explícitas y las facultades implícitas del Congreso sólo pueden expandirse a las facultades explícitas otorgadas a la Federación, por lo que al no haber ningún texto expreso sobre monumentos arqueológicos, no puede derivarse competencia federal.

En los alegatos presentados por la Procuraduría General de la República, se sostuvo la competencia de la Corte para conocer de la controversia, así como de su facultad para que en este supuesto pudiera declarar la nulidad de una ley estatal. Los alegatos se basaban en ideas de Hans Kelsen,⁶² cuando afirma: "las controversias jurídicas entre la Federación y un Estado no pueden ser sino controversias sobre las atribuciones y la esfera de acción federal frente a la de los Estados"; en tal virtud para la Procuraduría, la facultad de la Suprema Corte no ataca la soberanía de los Estados, pues la evolución del derecho constitucional ha permitido que haya un órgano jurisdiccional que regule este propósito.

La solución a esta controversia la dio un acuerdo que presentó el ministro Cisneros Canto, donde se declaraba inconstitucional la Ley Oaxaqueña, sin pronunciar su nulidad y sin dar mayor argumentación. En la ejecutoria se lee que la facultad federal para regular las ruinas es implícita, -hasta antes de la reforma de 1933 que establece la competencia federal sobre los monumentos arqueológicos-, ya que "la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en el artículo 73 Constitucional, sino que puede hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal (como las que se refiere al establecimiento de instituciones culturales). Las ruinas arqueológicas al estar íntimamente relacionadas con la cultura general de los habitantes de todo el país, corresponde al Poder Federal regularlas". La síntesis hace mención a la existencia de

⁶² Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa, México, 1982, pag. 302

facultades concurrentes en esta materia; en opinión del Dr. Manuel González Oropeza⁶³, lo anterior resulta falso, en virtud de que como se ve obligada la síntesis a establecer: "es de lógica jurídica que, en caso tal, la jurisdicción corresponderá al Poder que haya prevenido en su ejercicio, y si ninguno lo ha hecho, deberá resolver atendiendo al interés nacional o local de la cosa sobre que verse la controversia judicial". Estas palabras olvidan que Oaxaca había expedido una Ley; es decir, había ya prevenido su ejercicio de competencia.

Por otra parte, es de indicar la importancia que tuvo esta controversia constitucional, dado que fija una tesis que alcanzaría más tarde reconocimiento legal en un precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 27 de agosto de 1934, otorgando al Supremo Tribunal resolver "las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que le confiere la Constitución.

La sentencia de Oaxaca, complementada con la diversa de 19 de noviembre de 1927,⁶⁴ permiten afirmar que existe una vía para que la Corte ejerza el control judicial de las leyes a petición de la entidad afectada y no de un particular, aunque después de 1932 se haya seguido; como es el caso, de una Ley Federal que pretendió reglamentar esa vía en una materia específica: la de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de diciembre de 1953. En ella se faculta a la Federación y a los Estados para plantear mediante una controversia la invasión de sus respectivas áreas impositivas e, inclusive, se regula la suspensión de la Ley atacada y los efectos de una sentencia de anulación.⁶⁵

Un caso ilustrativo de controversia constitucional, una de las primeras de su tipo que resuelve la Suprema Corte, fue la presentada el 21 de agosto de 1995, por el Gobernador, el

⁶³ Op. cit. supra nota 59, pág. 30.

⁶⁴ Controversia planteada por el Poder Ejecutivo a cargo del entonces presidente Don Plutarco Elías Calles, quien objetó la declaratoria de la Legislatura Local de Guimajuato, que declaró gobernador al ciudadano Agustín Arroyo Ch. para el periodo 1927-1931. El Estado opuso la excepción de incompetencia por razón de la materia, que la Corte considero fundada, apoyándose principalmente en opinión del ministro Don Salvador Urbina, en el sentido de que fuera de los casos previstos en el artículo 76 Constitucional, relativo al Senado, ninguno de los Poderes Federales y consecuentemente no la Suprema Corte, puede constituirse en árbitro de cuestiones netamente electorales, como son las relativas a la renovación de la gubernatura de un Estado, pues de lo contrario, dijo, sería la negación de toda soberanía de las Entidades Federativas.

⁶⁵ Carrillo Flores, Antonio. Op. cit. supra nota 62, pag. 302

Presidente del Congreso y el Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, en la que demandaban del Presidente de la República y el Procurador General de la República, la nulidad de las averiguaciones previas y diligencias practicadas por este último, respecto de supuestos ilícitos denunciados con fecha 13 de junio del mismo año, por miembros del Partido Político de la Revolución Democrática, en la que se hacen imputaciones de responsabilidad penal a diversos funcionarios del referido Estado.⁶⁶

Mediante la resolución de estas controversias se fijan criterios sustantivos y procedimentales, estos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado artículo no se promulgó la correspondiente ley reglamentaria; la legislación procesal aplicable lo era el Código Federal de Procedimientos Civiles, no obstante en dicho ordenamiento se advierte la ausencia de normas reglamentarias de la intervención de la Suprema Corte en problemas de mayor significación para la vida constitucional del país, nada se dice en cuanto a las controversias entre la Federación y los Estados, entre los poderes de un Estado acerca se la constitucionalidad de sus actos, de los juicios en que la Federación es parte. Por lo que se estima que la falta de una ley reglamentaria que permitiera a la Corte actuar con rapidez, ha contribuido que las controversias entre la Federación y los Estados hayan tomado durante el siglo XIX el camino político de las declaratorias de desaparición de poderes. No omito señalar que al respecto, solo una ley federal ha pretendido reglamentar las controversias judiciales entre la Federación y los Estados, en materia fiscal -Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que conserva en lo substancial, el sistema propuesto en la de diciembre de 1953- en la que se facultaba a la Federación y a los Estados para plantear en un juicio constitucional la invasión de sus respectivas áreas impositivas e, inclusive, se regula la suspensión de la ley atacada y los efectos de una sentencia de anulación.

Para finalizar este capítulo es dable sostener que México cuenta con una larga tradición de defensa judicial de la Constitución, que se ha concentrado en diversos mecanismos de justicia constitucional; entre ellos el juicio de amparo, ya que las controversias constitucionales y el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte (artículo 97), ha tenido una aplicación muy escasa hasta la fecha, ello obedece a que en la práctica se han seguido unos cuantos asuntos de ese tipo, por lo que se puede afirmar que

⁶⁶ Diario La Jornada, de 27 de agosto de 1995, págs. 1-9.

cuando se han presentado este tipo de problemas, se ha resuelto por la vía política, más que jurídica. Sin embargo, esperemos que con la reglamentación ya vigente, (Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), por cuanto hace a las controversias constitucionales, se esté ante una garantía procesal, cuyo objeto y finalidad constituya un verdadero y eficaz medio de control constitucional.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

III.A. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 4 DE OCTUBRE DE 1824.

En la Constitución de 1824, primera que tendría como Nación soberana, podemos encontrar como antecedente del artículo 105 Constitucional, el artículo 137 que establecía "Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes: I. Conocer las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Federación..."; atento a ello, se estima que en esa Constitución existieron dos mecanismos de defensa constitucional: el juicio político en contra de altos funcionarios de la Federación y de los Estados y las ahora llamadas controversias constitucionales, que pese a que no tuvieron aplicación por falta de reglamentación, marcaron sin duda un precedente de supremacía y defensa constitucional.

III.B. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.

Esta Constitución contenía sistemas para la resolución de conflictos entre órganos de gobierno, constituyendo un control de la constitucionalidad de las leyes. La Segunda Ley Constitucional estableció en su artículo 12 atribuciones del *Supremo Poder Conservador*, en el sentido de declarar la nulidad de las leyes o decretos dentro de los dos meses siguientes a su sanción para contribuir a la Constitución, siempre que lo solicitasen el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos dieciocho votos del Poder Legislativo; declarar a petición de la Suprema Corte o del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Ejecutivo que fuesen contrarios a la Constitución, y declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de los otros dos poderes, siempre que aquélla hubiese invadido funciones. Si la declaración fuere afirmativa, se mandaban los datos al tribunal respectivo para que, sin necesidad de otro requisito, procediese a la formación de causa y al fallo que hubiere lugar.

De lo anterior se advierte que el *Supremo Poder Conservador* era básicamente un Tribunal de Constitucionalidad, que se integraba por cinco individuos, los cuales se reemplazaban alternadamente. En cuanto a las facultades jurisdiccionales, era la de juzgar los actos del Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial; sin embargo, no podía actuar por voluntad propia, tal y como lo refiere el artículo 14 de la Segunda Ley Constitucional que a la letra dice:

"Toda declaración que haga el Supremo Poder Conservador, toda resolución que tome, no siendo de las específicas en el artículo 12

y aunque sea de ellas, si la toma por sí, y si la excitación que respectivamente se exige para cada uno de dicho artículo es nula y de ningún valor."

Lo que se aprecia en base a este artículo, es que el *Supremo Poder Conservador* tenía claramente agotadas sus facultades y prácticamente sólo podía actuar excitado por alguno o algunos de los otros poderes; sin embargo, cuando sus resoluciones eran dictadas con apego a la normatividad vigente, el incumplimiento de ellas implicaba un "crimen de alta traición".⁶⁷ Este Tribunal de Constitucionalidad no era responsable ante los otros poderes por sus operaciones, sino ante Dios y la opinión pública.

III.C. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 12 DE JUNIO DE 1843.

Posteriormente, en 1843 se expiden las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, cuyo documento en su artículo 115, otorgaba a la Suprema Corte de Justicia, "... V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro."

III.D. CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 31 DE MAYO DE 1841.

Anterior a este ordenamiento, en 1841 se vivía un momento culminante, cuando en el Estado de Yucatán se promulga la Constitución Local, en la que por primera vez se incorpora en un texto político el sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad,⁶⁸ a través del juicio de amparo, el que procedía para defender a toda la Constitución contra actos de autoridades de cualquier especie, obra del jurista Manuel Crescencio Rejón que, más tarde, en 1847 va a introducir a nivel federal el jalsicencie Mariano Otero en la Constitución General, conocida como Acta de Reformas que en su artículo 25 restringía su protección a la violación de garantías individuales.

⁶⁷ Revista Jalisciense. Año 5, No. 1, enero-abril, 1995, Departamento de Investigaciones Jurídicas. Mateos Santillán, Juan José, pág. 39.

⁶⁸ Revista Jalisciense. Op. cit. supra nota 68. Carlos Sepulveda Valle. pag. 129.

III.E. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 18 DE MAYO DE 1847.

Por otra parte, las dificultades por las que atravesaba México en 1847, dieron pretexto para que los norteamericanos avocindados en Texas declarasen su independencia, hecho que generó la guerra entre los Estados Unidos de América y México, y el regreso de nuestro país al sistema federal, con la reestructuración del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución Federal de 1824, a cuyos principios se agregó el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847. Estos ordenamientos configuraron la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos. En esta fecha, la Carta Fundamental de 1847 consagraba entre sus principios un sistema casi perfecto de protección a la Constitución en sus artículos 21, 22, 23, 24 y 25.

Mariano Otero, expresó en su voto particular edificar un sistema, siendo necesario, por un lado, el equilibrio federal entre entidades y gobierno federal, como segundo elemento, el equilibrio de poderes entre sí, y como tercer elemento, la búsqueda de la justicia. El primer elemento para la protección constitucional que manejó Otero, fue el relativo a la fórmula consagrada en el artículo 22 del Acta de Reformas, en los siguientes términos:

“Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes del Congreso, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá iniciarse en la Cámara de Senadores.”

Con este artículo el jurista jalisciense, apuntó la necesidad de conservar el régimen federal, mediante la limitación de esferas federales, esto es, buscó crear un equilibrio en el que la Federación Mexicana tuviese elementos para protegerse de los eventuales ataques de la Constitución General, por vía de leyes locales inconstitucionales; para tal efecto, facultó al Congreso a fin de que, actuara como Tribunal Constitucional, al conocer de leyes estatales que vulnerasen la Constitución General o las leyes federales que de ella emanasen. Como se observa la facultad de juzgar las leyes estatales inconstitucionales y anularlas con efectos generales no fue otorgada a la Suprema Corte de Justicia, pues consideró que las disposiciones generales como las leyes, eran de incumbencia directa del Poder Legislativo, y que por ende para vigilar y evitar la existencia de leyes locales inconstitucionales, el órgano competente para anularlo con efectos generales era el mismo Poder Legislativo, pero ahora

el Federal.

El segundo elemento, es el relativo a la impugnación que se pudiera hacer de una ley federal que fuera contraria a la Constitución General, la cual dio origen al artículo 23 de la Carta Fundamental referida que indicaba:

"Art. 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como inconstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o por seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas de los Estados, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviese la mayoría de las Legislaturas."

Con lo anterior, se complementa el sistema federal de juicios de constitucionalidad, otorgando a las Legislaturas de los Estados la facultad de, en su conjunto, erigirse como Tribunal de Constitucionalidad y juzgar las leyes expedidas por el Congreso Federal, así como conjugar el federalismo con la división de poderes, que deberían derivar de la Constitución y limitarse sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción (art. 21).

Al respecto Mariano Otero afirmó:

"El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse... de esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero Poder Conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio del federalismo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no lo propongo porque no lo conozco..."

De los anteriores razonamientos, se concluye que el conjunto de las entidades

federativas actuaba como un tribunal equivalente al tribunal en el que se constituyó el *Supremo Poder Conservador*, en el marco de la República Centralista, pero con una aspiración federalista. Por lo que hace al segundo párrafo de dicho precepto, es de indicar que a la Suprema Corte de Justicia sólo se le otorgó facultad de recepción para el reclamo, así como publicar la resolución emitida por el Tribunal Constitucional, sin poder determinar en cuanto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley.

El tercer medio de control constitucional propuesto por Mariano Otero, es el juicio de amparo, establecido en el artículo 25 del Acta de Reformas, que a la letra dice:

“Art. 25.- Los Tribunales de la Federación ampararan a cualquier habitante en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que la motivare.”

En dicho precepto se propone la adopción del amparo como un sistema de protección a la Constitución Federal, pero sólo tratándose de violación a garantías individuales, por autoridades legislativas o ejecutivas, excluyendo a las judiciales, como si se dio en 1841 en la Constitución Yucateca; además de que la protección en el caso particular sobre el que verse el proceso tendrá efectos relativos, sin que sea posible hacer una declaración general respecto de la ley o artículo que la motivare.

De lo anterior, se desprende que lo establecido por esta Carta Fundamental fue un sistema de control de la constitucionalidad mixto, dado que, por una parte, existía la protección por medio de órgano judicial vía activa, tal como quedó establecido en el artículo 25 y, por otro lado, una defensa constitucional por órgano político, establecidos en los artículos 22, 23 y 24. Adicional a esta protección, cabe señalar que como el Acta de Reformas restableció a la Constitución de 1824, los conflictos entre Estados, continuaron siendo competencia de la Suprema Corte de Justicia.

III.F. ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 15 DE MARZO DE 1856.

El siguiente antecedente, lo constituye el artículo 98 del *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 15 de marzo de 1856, en tanto que confiere facultades a la Suprema Corte de Justicia para conocer "... de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia"

III.G. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 5 DE FEBRERO DE 1857.

Posteriormente el artículo 98 de la *Constitución Federal de 1857* disponía que, "corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellos en que la Unión fuere parte."

No omito señalar que el control de la constitucionalidad en México quedaría establecido plenamente en la Carta Fundamental de 1857, por cuanto hace al juicio de amparo, en sus artículos 101 y 102, dado que se establecieron otras dos figuras de control, como el juicio de responsabilidad de los servidores públicos y las ahora llamadas controversias constitucionales; sin embargo, cabe destacar que durante la vigencia de la Constitución, estos medios de control no tuvieron eficacia en la práctica, por lo que el juicio de amparo sería desde entonces, el único instrumento que se aplicaría para la defensa de la constitucionalidad.

III.H. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 5 DE FEBRERO DE 1917.

El Proyecto del artículo 105 de la Constitución de 1917, por su parte, fue discutido en la sesión del 22 de enero de ese año. Dentro de las cuestiones relevantes suscitadas en el debate se encuentran los argumentos de los diputados Alberto González, Paulino Machorro Narvaéz e Hilario Medina.

El Proyecto de Venustiano Carranza confiaba sólo a la Suprema Corte la facultad para dirimir controversias entre la Federación y los Estados, o entre los poderes de un

Estado, eliminando la participación del Senado al respecto. El proyecto del artículo 105 de la Constitución de 1917, por su parte, fue discutido en la sesión del 22 de enero de ese mismo año; dentro de las cuestiones relevantes en el debate destacan las diferencias respectivas adoptadas por los diputados Paulino Machorro Narvaéz e Hilario Medina - quienes de manera señalada representan las posiciones en conflicto-, se planteaban la inquietud común de determinar el sentido de la expresión constitucionalidad de un acto, respecto de los conflictos entre los poderes de un Estado y sobre si el Senado o la Suprema Corte debían conocer de las controversias políticas surgidas entre esos mismos poderes. Machorro Narvaéz opinó, según el Proyecto de Constitución, que sólo la Suprema Corte debería participar en esa función, es decir, argumentaba la competencia de nuestro más Alto Tribunal para resolver estos conflictos, la necesidad de no introducir excepción a este principio, la serenidad y experiencia de la Corte en la materia y la falta de fuerza y prestigio del Senado para dictar soluciones sustentadas en términos meramente políticos. Por el contrario Hilario Medina, afirmó que aun y cuando la Suprema Corte debía mantener su posición de órgano de última instancia, correspondería sólo al Senado resolver estas cuestiones, para no manchar "el prestigio y la pureza de la Corte".

Por su Parte, el diputado Alberto González explicó que la Constitución de 1847 había considerado a todos los conflictos que surgiesen en los poderes de los Estados, como necesariamente políticos, sin participación del Poder Judicial, por ello él apoyó la posición de que continuaran considerándose con esa naturaleza, pues el voto de Machorro Narvaéz,⁶⁹ presupone que todo conflicto tiene un marco legal de referencia; sin embargo, en ocasiones los conflictos surgen precisamente por la carencia de un texto legal.

Finalmente se aprobó la facultad del Senado para dirimir cuestiones políticas, interpretando los Constituyentes de 1917, que una cuestión constitucional, es aquella derivada de un texto constitucional y legal, en conflicto que afecte la naturaleza y funciones del poder público, en tanto que una cuestión política es la relativa a un conflicto fáctico entre las autoridades, sin referencia a un marco constitucional o legal, como podría ser un conflicto de armas.

Las disposiciones respectivas en que se establecen la competencia del Senado y de la

⁶⁹ Diario de Debates. El Congreso Constituyente, Tomo II, págs. 275-277.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, son las siguientes:

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La Ley reglamentará el ejercicio de esa facultad y el de la anterior."

"Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como en aquellos en que la Federación fuere parte."

Como se advierte esta clase de conflictos fue otorgada la Suprema Corte de Justicia, y no obstante su importancia, como medio de garantizar un equilibrio entre las competencias asignadas a la Federación y a los Estados, en la práctica solamente se han seguido unos cuantos asuntos de este tipo, por lo que cuando se han presentado, se han resuelto por vía política, más que por la jurídica.

III.I. REFORMAS A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

III.I.1. LA REFORMA DE 19 DE JUNIO DE 1965.

El 15 de enero de 1965 se remitió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas del artículo 105 Constitucional; la modificación propuesta obedecía a suprimir del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia las controversias en que fuese parte la Federación, y el propósito fundamental que se perseguía era reducir la amplísima esfera de competencia de nuestro más Alto Tribunal, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967; por tanto la citada reforma sólo sufrió modificaciones de forma, sin alterar el contenido del artículo 105 original, puesto que estableció cuatro supuestos normativos de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

a).- los que surjan entre dos o más Estados; b).- los que existan entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; c).- los que se den entre la Federación y uno más Estados y , d).- aquellos en que la Federación sea parte, en los casos que establezca la ley.

Las funciones del Pleno de la Suprema Corte son importantes en estos cuatro sectores de litigios y su intervención en el deslinde de las esferas de competencia constitucional de las entidades soberanas, implica una clara matización política, verbigracia, un conflicto entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, que puede coincidir con las atribuciones del Senado conforme a la fracción VI del artículo 76 constitucional. Se sostuvo desde el Congreso Constituyente, que en tales circunstancias las facultades del Senado son políticas. Sin embargo, si tanto el Senado como la Suprema Corte intervinieran en un mismo conflicto, entre los poderes de un Estado y la solución de la Suprema Corte fuera distinta a la del Senado, se provocaría un desajuste anárquico. También debe considerarse que en los aludidos supuestos normativos, el Alto Tribunal trata de poner término a las controversias entre órganos soberanos y por esa razón la sentencia necesariamente afecta no sólo a éstos, sino también a los que estén bajo su jurisdicción y a los habitantes a quienes se les apliquen los actos que emitan, tanto en la administración como en la esfera legislativa. De aquí que en tales sentencias no tengan un efecto limitado estrictamente a las partes de la contienda, sino que sus consecuencias trasciendan más allá de los órganos afectados y alcancen una vigencia general. Pero por varios factores y posiblemente por las implicaciones políticas que acarrearán, casi no se conocen precedentes en esta materia, es decir, el Pleno de la Suprema Corte prácticamente no ha intervenido para solucionar los supuestos supra indicados.

Durante este periodo el control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo y de la administración abarcó dos formas principales:

a).- El Control judicial en conflictos entre entidades públicas, para mantener el régimen federal. El artículo 105 de la Constitución, encomienda a la Suprema Corte el conocimiento de las controversias cuando surjan: entre dos o más Estados, los poderes de un mismo Estado sobre las constitucionalidad de sus actos, y la Federación y uno más Estados. Existe también la posibilidad de controversias entre entidades públicas conforme al

artículo 104 de la Constitución, las fracciones II y III del artículo 103, relativas al juicio de amparo, sólo de manera indirecta pueden utilizarse para mantener a la Federación y a los Estados dentro de sus esferas de acción, pues directamente protegen nada más al individuo que entable la demanda de amparo.

b).- El control judicial de los actos de la administración pública, a través de juicios en los que una de las partes es un particular y la otra un órgano del Poder Ejecutivo o de la administración. Tales controversias se dirimen procesalmente a través de dos sistemas fundamentales: 1.- por medio de juicios ordinarios, conforme a los artículos 104 o 105 constitucionales; 2.- en el juicio de amparo con fundamento en los artículos 103 y 107 de la misma Carta Fundamental.

Ahora bien, conforme al sistema indicado en primer término, cabe señalar que ambos preceptos se redactaron de idéntica manera, dando lugar a numerosas confusiones y conflictos de competencias, que en la práctica han servido para que en todo juicio contra la Federación, ésta siempre plantee un problema competencial entre un Juez de Distrito o del Pleno de la Suprema Corte, y con ello el juicio se alargue enormemente.

El constitucionalista Carrillo Flores⁷⁹ propuso desde 1939 que se suprimiera de plano esta parte del artículo 105, criterio que aceptó también el anteproyecto de reformas a la Constitución en 1965, redactado por la Suprema Corte. Pese a ello, el Congreso al discutir el proyecto -que había hechos suyo el Presidente de la República-, no aceptó la supresión del precepto, en el sentido de que el Pleno de la Suprema Corte conocería de las controversias en que la Federación fuere parte "en los casos que establezca la ley", es decir, dejó a la ley secundaria el deslinde de las competencias. Salvo en algunas interpretaciones, la jurisprudencia de la Suprema Corte se ha manifestado en el sentido de que corresponde al Pleno conocer solamente de los juicios contra la Federación cuando en ellos se ventilen cuestiones de mayor trascendencia nacional, de verdadero interés general.

III.1.2. LA REFORMA DE 25 DE OCTUBRE DE 1993.

El siguiente antecedente es la reforma publicada el 25 de octubre de 1993, mediante la cual se otorga a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias que se

⁷⁹ Cabrera, Lucio. Op. cit. supra nota 28, pag. 190.

susciten por razones de constitucionalidad sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los Estados, entre sí, o frente a las leyes federales y el Distrito Federal. Quedando el precepto constitucional en comento en los siguientes términos:

"Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados o el Distrito Federal, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

La reforma propuesta amplía la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los siguientes conflictos:

- a).- Conflictos entre dos o más Estados.
- b).- Contendias entre uno o más Estados y el Distrito Federal.
- c).- Controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de actos.
- d).- Conflictos suscitados entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos.
- e).- Controversias entre la Federación y uno o más Estados.
- f).- Conflictos entre la Federación y el Distrito Federal.
- g).- Controversias en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

De los supuestos normativos descritos con anterioridad se advierte como novedades los conflictos precisados en los incisos b), d) y f), obedeciendo estos cambios a raíz de la nueva organización institucional y administrativa del Gobierno del Distrito Federal, otorgada mediante esta iniciativa de reformas.

Por lo que hace a la competencia contenida en la parte final de dicho precepto, la Suprema Corte determinó en distintas ocasiones en qué casos la Federación tenía ese carácter. Así y por regla general, en 1922 sostuvo que el Presidente de la República tenía el doble carácter de representante de la persona moral denominada Nación o Federación y el de representante de uno de los tres Poderes Federales, por lo que sólo cuando actuara en el

primer carácter y respecto de bienes patrimoniales, podía ser parte en las controversias en que la propia Federación fuere parte. Es a partir de esta distinción cuando se constituyen los sucesivos criterios de la Suprema Corte de Justicia, por una parte, que la Federación tiene que referirse a la unidad normativa, Estados Unidos Mexicanos y no a uno de los órganos de la Administración Pública Federal; por otra parte, la Suprema Corte señaló que la Federación debía de intervenir en tales controversias, no como autoridad sino como sujeto de derecho privado, como persona moral de derecho público, o en un plano de legalidad respecto de los particulares, tal como acontece en una tercería o en juicios derivados de contrato.

III.1.3. LA REFORMA DE 31 DE DICIEMBRE DE 1994.

En diciembre de 1994, recién iniciada la administración del presidente Ernesto Zedillo, éste envió una iniciativa mediante la cual serían reformados diversos artículos constitucionales. El propósito de esta iniciativa es el fortalecimiento del control constitucional, modificar la organización interna del Poder Judicial Federal, en general asegurar la plena vigencia de la Constitución, consolidando a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional otorgándole mayor fuerza a sus decisiones y ampliando su competencia para emitir declaraciones sobre constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los diversos núcleos de gobierno y para fungir como garante del federalismo.⁷¹ El nuevo artículo 105 Constitucional amplia de manera notable la competencia de la Suprema Corte, dotándola de dos medios de control que la pueden convertir en el futuro en un auténtico Tribunal Constitucional; las dos vías son las renovadas controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En la parte conducente de la iniciativa se propuso "una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el estado de Derecho que ella consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudiesen suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también la Suprema Corte es depositaria del Supremo mandato de velar por

⁷¹ Diario de Debates, Exposición de Motivos, Diciembre 1994

la unión de la República, dirimiendo controversias entre Estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación...” de igual forma afirma que la consolidación de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional “exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad entre los niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo...”

Por cuanto hace concretamente a las controversias constitucionales señaló “una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo, ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por ese motivo se propone la modificación del artículo 105 Constitucional, a fin de prever en su fracción primera, las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación, y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las dos Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo Estado...”

Con la modificación propuesta, cuando algunos de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otros de estos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

“El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero Poder que la Suprema Corte tiene en nuestro orden jurídico, el de ser un órgano de carácter constitucional, es decir, un órgano que vigila que la Federación, los Estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Carta Fundamental...”

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, es de substancial importancia, puesto que introduce cambios a la organización, competencia y funcionamiento del Poder Judicial Federal, y en especial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo en síntesis los siguientes:

- a).- Reducción del número de ministros a once, su designación por un periodo fijo de

quince años y su sustitución de manera escalonada:

b).- La creación del Consejo de la Judicatura Federal, que libera prácticamente a la Corte de casi todas sus responsabilidades de gobierno y administración de los tribunales inferiores.

c).- El conocimiento exclusivo y concentrado por la Corte, de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

La reforma revive a uno de los procesos integrantes de nuestra jurisdicción constitucional: la controversia constitucional que desde 1917 se encuentra establecida en el artículo 105 constitucional, pero que ha sido muy poco utilizada; nuestra Carta Fundamental se refería a ella en términos generales, sin embargo, la misma nunca fue reglamentada a través de la ley respectiva durante la vigencia de dicho precepto constitucional, además crea una nueva garantía procesal de defensa constitucional: las acciones de inconstitucionalidad, que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y por último ejercer la llamada facultad de atracción en los recursos de apelación en contra de sentencias, declaradas en aquellos procesos del orden civil en que la Federación sea parte que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

Al modificarse el artículo constitucional en cita, se prevé en su fracción I las bases generales de un nuevo modelo para la solución de controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre las autoridades que se mencionan en la nueva disposición, posibilitándolas para ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte de Justicia la anulación del acto o disposición general, supuestos normativos que por su importancia transcribo de manera íntegra:

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

- 1. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:*
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
 - b) La Federación y un municipio;*
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de la Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
 - d) Un Estado y otro;*

- c) Un Estado y el Distrito Federal;*
 - d) El Distrito Federal y un municipio;*
 - e) Dos municipios de diversos Estados;*
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*
- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

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

II...

III...

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

Del contenido de la fracción I que se refiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, Estados, municipios, el Distrito Federal y los Poderes de la Unión, se le agregó la atribución de la Corte para conocer de dichas controversias, no sólo sobre la constitucionalidad de sus actos, sino también por lo que hace a las disposiciones generales entre los Poderes de la Unión, entre dos Poderes de un mismo Estado y los supuestos normativos a que hacen referencia, respectivamente, los incisos h), i) y j), en cuyo caso también se le otorga a la Corte la facultad para que las resoluciones mediante las que declare inválida toda disposición general,

dicha resolución tenga efectos generales, cuando sea aprobado por lo menos por ocho votos del Pleno de la Corte y no por los nueve que se consideró en la iniciativa.

Ahora bien en los supuestos precisados en la fracción I, incisos a) y b) del artículo 105 constitucional, es de indicar que no se presenta un auténtico medio de defensa constitucional contra leyes, toda vez que no existe regulación respecto de la impugnación de actos legislativos federales por parte de los Estados o el Distrito Federal, aclarando que si bien es cierto la controversia constitucional versa sobre constitucionalidad de actos o disposiciones generales de los Estados o de los municipios, no menos cierto es que la Carta Fundamental no hace referencia a la constitucionalidad de disposiciones generales de la Federación, restringiendo el ámbito de procedencia de acción de controversia constitucional por parte de las Entidades Federativas para impugnar actos de carácter general como son las leyes federales.

Aunado a lo anterior, el contenido del artículo 105 Constitucional, muestra la determinación de sentar las bases de un nuevo modelo en la solución de controversias constitucionales, para responder de esta manera a la necesidad imperiosa de nuestro sistema político y constitucional, que le hacían falta bases jurídicas más efectivas para dirimir los múltiples conflictos que surgiesen con frecuencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. Recordando la controversia suscitada entre la Federación y el Estado de Oaxaca en 1932, donde la Corte emite una declaración de inconstitucionalidad de la ley local, que había excedido sus límites, así como tesis jurisprudenciales recientes que habían negado el carácter de "poder político al municipio", determinando que la Corte no era competente para conocer de sus controversias como una Entidad Federativa.

Particularmente, para los Estados y los municipios que necesitan defender su autonomía ante un Estado centralizado, la reforma constitucional puede ser de gran utilidad, puesto que aquéllos contarán con un recurso efectivo frente a la actuación exorbitante de la Federación, y para éstos porque tendrían ahora una instancia del más alto nivel para hacer valer los derechos y prerrogativas que les han otorgado el artículo 115 constitucional, tomando en consideración la estructura federal mexicana, toda vez que los municipios se agrupan en Estados y éstos en la Federación Mexicana, concepto básico del federalismo, sobre el cual se edificó el Acta Constitutiva de la Federación y en ella el Pacto Federal.

Ahora bien, mediante la renovada fórmula de controversia constitucional, puede afirmarse que no sólo se responde a los problemas constitucionales, sino que se hace de la Corte un poder vigilante de decisiones políticas fundamentales como son la forma del Estado Federal y la institución del municipio.

Tal vez el mayor defecto que nos presenta la iniciativa, y que en capítulos posteriores será analizada en detalle, sea la de excluir la materia electoral de esta clase de juicios, toda vez que dicha materia tiene su razón de ser, precisamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y partiendo de la base que los medios de defensa constitucional importan la presencia de procesos por virtud de los cuales se pretende vigilar el apego de todos los actos de autoridad con la Ley Suprema, es de estimarse que se admita esta clase de acciones en contra de actos en materia electoral.

Por todo lo anterior, es dable sostener que la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 reviste una importancia tanto jurídica como política, ya que la finalidad que se persigue es el fortalecimiento de la defensa de la Constitución, destacando que revive a uno de los procesos integrantes de nuestra jurisdicción constitucional que desde 1917 se encuentra en el artículo 105 Constitucional, pero que ha sido poco utilizada, en virtud de que la Constitución General se refería a ella en términos generales, que nunca fueron reglamentados a través de la ley respectiva por no haberse expedido.

III.J. LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1994, habiéndose establecido en el artículo octavo transitorio del Decreto de Promulgación, dadas las dificultades que implica el numeral 105 antes transcrito que entraría en vigor el día en que iniciaría la vigencia de la correspondiente Ley Reglamentaria. El Órgano Legislativo Ordinario conoció de la iniciativa presentada por el Presidente de la República para reglamentar las fracciones I y II del artículo 105, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995. En virtud de que el artículo primero del Decreto de Promulgación de la Ley Reglamentaria señala que esta

última entraría en vigor treinta días después de su publicación, que las fracciones I y II entraron en vigor el día 20 de junio de 1995.

La Ley Reglamentaria, de 11 de mayo de 1995 es el primer antecedente relativo a la reglamentación de la controversia constitucional, mediante este procedimiento es posible garantizar plenamente y de manera directa y general la supremacía constitucional.

El medio de defensa constitucional instituido en las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Fundamental permite que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fuese indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, pueda plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte, a fin de que la misma determine a cual de ellos le debe corresponder.

Con la aprobación de esta ley, se busca complementar el esquema de justicia constitucional encaminada a salvaguardar la supremacía de nuestra Carta Magna, pues si bien existe el juicio de amparo que tutela intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, hace falta aun concretar lo relativo al procedimiento de solución de conflictos entre órganos de poder público y prever la posibilidad de que dichos entes puedan asumir un papel activo, por parte de sus propios miembros, en defensa de la Ley Suprema.

Al ser un órgano federal el que asuma la responsabilidad de control constitucional, con facultades expresamente determinadas, que no implican de modo alguno invasión de esferas de competencia de otros órganos federales ni locales, pues su sustento se encuentra en las normas garantes de la integridad de la propia Constitución Federal, la función que desempeña la Corte está perfilada a que en su calidad de interprete de la Constitución pueda coadyuvar al fortalecimiento del Estado Federal.

Al resolver la Corte sobre el apego de actos y normas emanadas de los diferentes órganos del poder público, a lo que constitucionalmente le está permitido, así como sobre la sujeción de las normas generales a las disposiciones constitucionales, se logrará, por un lado, la precisión de los ámbitos competenciales de los diversos estratos que componen la Federación y por otro, lograr un mayor equilibrio entre los diversos órganos que concurren en la formación del Estado Mexicano.

CAPÍTULO SEGUNDO CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I. ESTRUCTURA FEDERAL Y PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Un Estado tiene dos posibilidades de estructurarse jurídicamente y que atienden a la validez de sus normas: la centralizada y la descentralizada; lo que caracteriza a un orden jurídico centralizado, es que con independencia de la jerarquía de sus normas, todas ellas valdrían para la totalidad del territorio del propio Estado, en cambio en un orden descentralizado y, especialmente, en un tipo federal podría ser visto como una pluralidad de conjuntos normativos donde algunos únicamente tendrían validez en la totalidad de dicho territorio, esto es, en los Estados Federales existen normas federales y locales, valiendo las primeras en todo el territorio y, las segundas, en determinadas partes del mismo. Esta dualidad de órdenes exige un sistema que, superior a ambos, delimite y especifique sus respectivos ámbitos de validez.

El orden jurídico mexicano se integra por los siguientes órdenes normativos: al primer tipo de orden se le denomina constitucional, al segundo orden federal, al tercero un conjunto de órdenes locales, y al cuarto un conjunto de órdenes municipales; sin embargo, en todo sistema es necesaria una Constitución u orden jurídico total,⁷² que determine los ámbitos normativos y las competencias de los órdenes parciales y los integre así unitariamente.

Existen funciones propias que le corresponden al orden constitucional, que no pueden ser asignadas a los órdenes parciales, tales como suspensión de garantías individuales (art. 29); reformas o adiciones a la Constitución (art. 135); reforma de la

⁷² Al respecto, cabe transcribir las palabras de Hans Kelsen, al referir lo siguiente: "Supongamos de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente, en este orden hay que distinguir tres elementos: ante todo, la Constitución, y en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el aspecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que -en virtud de ello- divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de las normas, de las cuales unas valdrían sobre todo el territorio y otras sobre determinadas parte del mismo. Esta "Constitución total" es necesariamente derecho positivo, no puede ser en modo alguno, un mero supuesto lógico-jurídico. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hacen dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquella, órdenes parciales delegados: uno, con validez sobre el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo". Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios. U.N.A.M., Segunda Reimpresión, México, 1979, pag. 147.

Constitución en su aspecto geográfico (arts. 46, 73, fracciones I, III, IV y V); control de la constitucionalidad (arts. 103, 105 y 107). En relación a las tres primeras funciones, la Constitución confiere su ejecución a órganos federales o locales, o generalmente como acontece, a una combinación de ambos.

En el orden federal tenemos como sus principales elementos los siguientes: inmediatamente subordinados a la Constitución, se encuentran las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, según lo dispone el artículo 133 Constitucional. En un orden jurídico descendente, se encuentran los reglamentos, expedidos por el Presidente de la República en uso de las atribuciones conferidas por la fracción I del artículo 89 de la Ley Fundamental, y en el siguiente eslabón los acuerdos, circulares y decretos expedidos también por el Presidente de la República, en uso de la misma atribución que para los reglamentos.

Por lo que ve a las normas individualizadas atribuidas al orden federal, se consideran todas aquellas resoluciones o acuerdos dictados por órganos judiciales o administrativos federales.

Por lo que hace al orden local, se identifica como aquél cuyas normas jurídicas valen en determinadas partes del territorio nacional y tienen un contenido específico. En el derecho mexicano existen los propios de las Entidades Federativas y el del Distrito Federal, explicando someramente el primero, es de indicar que las normas jerárquicamente superiores son sus Constituciones Políticas, en ellas, como en el orden constitucional se establecen los órganos y los procedimientos de creación del resto de las normas de la Entidad; respecto al segundo, es de señalar que se da una situación particular, toda vez que sus normas no siempre se diferencian de las federales. Esta situación obedece a que los Órganos Legislativo y Ejecutivo Federales tiene también atribuciones legislativas y reglamentarias respecto al Distrito Federal.

Finalmente por lo que hace a los órdenes jurídicos municipales se repite la estructura normativa de los órdenes jurídicos antes referidos.

Por lo que respecta a la función relativa al control de la constitucionalidad, es de indicar que el orden mexicano se estructura jerárquicamente, por lo cual la validez de sus normas depende de la satisfacción de aquellos requisitos formales y materiales previstos en

las normas superiores y, dado que el orden mexicano tiene como norma superior a la Constitución, las normas que se establezcan en él, deberán crearse de conformidad con lo que ella establece, atendiendo al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Ley Fundamental; toda vez que "entraña la necesidad que tiene todas las autoridades estatales de observar el texto de la Carta Magna Mexicana, con antelación a la emisión de un acto dentro de sus funciones, aplicando las disposiciones que aquel ordenamiento jurídico establece, a fin de darle vigencia a sus actos y que los mismos estén conteniendo un aspecto neto de constitucionalidad para que de esta forma puedan sostenerse y quedar reiterados por las autoridades judiciales estatales, otorgando una vida jurídica absoluta."⁷³

Partiendo de estas dos premisas, cabe señalar que si la Constitución es la Norma Suprema del orden jurídico mexicano, la validez de todas y cada una de sus normas depende de su regularidad respecto de la propia Constitución.

Visto lo anterior, es dable sostener que entre normas jurídicas de distinta jerarquía, es posible establecer dos tipos de relaciones: de concordancia y su negación. La norma inferior puede concordar con la norma superior al ser creada mediante un procedimiento establecido por ella, por el órgano competente y por tener un contenido no contradictorio al que determine la norma superior. La regularidad es entonces la relación de concordancia entre normas o conjunto de normas de diverso grado jerárquico.

El Estado Mexicano lleva a cabo el control de la regularidad constitucional mediante el juicio de amparo, el juicio de controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, que son funciones que necesariamente han de asignarse al orden jurídico constitucional, toda vez que mediante ellos se efectúa la defensa de la regularidad de la totalidad de las normas del orden jurídico, sin que sea dable adscribir ninguna de estas funciones a los órdenes parciales subordinados.

En base a lo anterior, se permite entender que un orden jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es un orden normativo efímero en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser entendidas rigurosamente como normas jurídicas completas. Aunado a ello, una Constitución que no establezca los

⁷³ Del Castillo del Valle, Alberto. Op.cit. supra nota 33. Prólogo y Págs. 411 y 412.

procedimientos de anulación de las normas inferiores inconstitucionales es imperfecta y difícilmente puede decirse que tenga normas obligatorias.

Otro aspecto importante de destacar, antes de entrar al estudio de la controversia constitucional como medio de defensa constitucional, es el *principio de división de poderes* que de manera precisa explica el maestro José Ramón Cossío, en su comentario del artículo 105 de nuestra Carta Fundamental,⁷⁴ al referir que se trata de un mecanismo de asignación de atribuciones entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo, cuya fundamentación se encuentra en los artículos 49, 116 y 122 de la Ley Suprema, correspondiendo a los órdenes federal estatal y del Distrito Federal, respectivamente. Esta determinación constitucional exige que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial sean ejecutadas por distintos órganos de un mismo orden jurídico, impidiendo que los mismos desarrollen funciones que no les estén expresamente conferidas.

En base a la estructura federal y a la distribución de competencias, la creación normativa se encuentra descentralizada en el orden jurídico mexicano entre los órganos pertenecientes a los órdenes, federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. En cada caso el ordenamiento supremo del ámbito normativo de que se trate obliga, prohíbe y faculta a los titulares de órganos a realizar una determinada conducta, la cual les exige establecer el sentido y los alcances de la norma en la cual pretenden fundamentarla. Debido a la descentralización que conlleva el sistema federal y el principio de división de poderes, resulta predecible que entre distintos órganos lleguen a suscitarse conflictos, mismos que pueden adoptar las siguientes modalidades:

- a).- Provenir de los órganos de diversos órdenes normativos respecto de una materia prevista por la Constitución o en cualquier otra norma por un acto concreto.
- b).- Derivar entre órganos de un mismo ordenamiento jurídico respecto de una cuestión constitucional o legal o, finalmente,
- c).- Entre órganos de un mismo orden jurídico con motivo de una cuestión constitucional o legal.

En base a estos elementos, resulta adecuado señalar la definición que al respecto hace el maestro Héctor Fix Fierro, al manifestar que se trata de "conflictos jurídicos que

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Op. cit. supra nota 19, págs. 1034 y 1035.

pueden plantearse entre órganos jurídicos, niveles y órganos de gobierno, en relación con la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales que emitan, esto es, el conflicto que da origen a una controversia se refiere al ejercicio incompatible de facultades entre órganos o Entidades diferentes, o a la coexistencia incompatible de facultades entre órganos o Entidades diferentes, o a la incompatibilidad de disposiciones generales pertenecientes a órdenes distintos frente a la Constitución Federal.”⁷⁵

II. CONCEPTO DE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

Atento a lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley Fundamental, varios constitucionalistas han determinado el concepto de controversia constitucional, destacando entre ellos el ministro Juventino V. Castro, quien define a este medio de control constitucional, como un “procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionable por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente establecido, o bien reclamándose la resolución de diferencias sobre límites de los Estados, con el objeto de que se decreta la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites entre Estados que disienten, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.”⁷⁶

Para el maestro Alberto del Castillo del Valle, “es un medio a través del cual las autoridades podrán exigir la intervención de la Suprema Corte de Justicia, para que ésta declare la inconstitucionalidad por incompetencia en que ha incurrido la autoridad invasora del campo competencial federal o local, según el caso, imponiéndose así el orden constitucional del país, debiendo subrayarse que los efectos de la resolución emitida por la Suprema Corte son en el sentido de dejar total y absolutamente invalidado o anulado el acto de autoridad respectivo, sin que sea dable exigir el cumplimiento de tal acto a ningún gobernado con independencia de que lo hayan impugnado mediante el ejercicio de la acción

⁷⁵ Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica N° 19. La Reforma Constitucional en México. U.N.A.M., México, 1996, pag. 50

⁷⁶ V. Castro, Juventino El Artículo 105 Constitucional, México, 1996, U.N.A.M., Facultad de Derecho, págs. 99 y 100.

de amparo",⁷⁷ como complemento a dicha definición y atento al contenido del nuevo artículo 105 Constitucional, reafirmó "que es un medio de control mixto, tendiente a mantener incólume el texto de la Ley Fundamental del país, a través de la anulación de actos de autoridad por parte de la Suprema Corte de Justicia que han sido impugnadas al demandarse su invalidez por un ente público, ya en defensa de sus intereses, ya con el ánimo de que se declare la inconstitucionalidad de un acto del que ha tenido conocimiento se ha emitido y considera violatorio del texto de la Ley Suprema."⁷⁸

Visto lo anterior, puedo válidamente concluir que la controversia constitucional es un mecanismo de control constitucional, mediante el cual se da facultad a diversos entes, (Federación, Estados, Distrito Federal y municipio) poderes u órganos para que insten a la Suprema Corte de Justicia, a efecto de que determine en única instancia la anulación del acto impugnado (normas generales o de actos no legislativos emitidos por otros entes públicos) por ser contraventor del texto constitucional.

Para complementar dicha definición se precisan tres elementos esenciales para su procedencia:

- a).- Violación a la Carta Fundamental.
- b).- Que además de ser violatorio de la Constitución, lesione el campo de acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde.
- c).- Un ente público invasor de los que señala el artículo 105 constitucional.
- d).- El Tribunal que deberá conocer de manera exclusiva y en única instancia dicho conflicto, en este caso, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Como ha quedado precisado en repetidas ocasiones esta garantía procesal se encuentra prevista primeramente en el artículo 104 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que reserva exclusivamente en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento en única instancia de las controversias constitucionales y el artículo 105 fracción I de la misma Ley Fundamental, en el que reitera

⁷⁷ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 33, págs. 404 y 405.

⁷⁸ Del Castillo del Valle, Alberto. La Impugnación de Leyes Inconstitucionales en México, (en prensa)

la facultad privativa de resolver respecto a los once supuestos normativos en que puede plantearse este mecanismo de control constitucional. De estos supuestos, seis son nuevos, ya sea porque no estaban previstos del todo o porque la nueva redacción los hace explícitos. Se trata de las controversias entre la Federación y un municipio; entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, o entre aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente, ya sea como órganos federales o del Distrito Federal; entre el Distrito Federal y un municipio, entre dos municipios de diversos Estados; un Estado y uno de sus municipios, o entre un Estado y un municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. De lo anterior se advierte que en la mayoría de estas hipótesis se reconoce explícitamente a los municipios como sujetos de controversia constitucional.

IV. LEGISLACIÓN SECUNDARIA.

Antes de la reforma de diciembre de 1994, cabe señalar que las escasas controversias constitucionales que se originaron durante la vigencia del derogado artículo 105 Constitucional, se dirimieron en base a las prevenciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ante la ausencia de la ley reglamentaria, al respecto vale recordar la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe.

*"CONFLICTOS CONSTITUCIONALES". No habiéndose expedido aun la Ley Orgánica del artículo 105 Constitucional, debe sujetarse la tramitación de ellos a los preceptos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles para el juicio ordinario.
Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Tomo III, pag. 769.*

No obstante lo anterior, es de indicar que en el Código Adjetivo referido, se advierte la ausencia de normas reglamentarias de la intervención de la Suprema Corte de Justicia en problemas de mayor significación para nuestra vida constitucional, nada se dice en cuanto a las controversias entre la Federación y los Estados, entre los poderes de un Estado acerca de la constitucionalidad de sus actos, etc.

Actualmente la regulación del artículo en estudio, se encuentra en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, reservando en sus Títulos I y II, las disposiciones generales y procedimientos a través del cual se tramitará la controversia constitucional como mecanismo de control de la constitucionalidad y, a falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El artículo octavo transitorio de la reforma dispone que las modificaciones al artículo 105 entran en vigor en la misma fecha en que comience a tener vigencia la Ley Reglamentaria correspondiente; en base a ello, cabe señalar que no es posible la aplicación de un precepto constitucional hasta que lo ordene una ley reglamentaria y ésta no ha sido expedida, toda vez que en atención al artículo 133 de la Constitución General de la República, esta Ley es la Norma Suprema del país, por tanto las leyes federales deberán ser emitidas y dictadas conforme a los mandatos constitucionales que aquella establece, sin que sea dable sostener que exista igualdad jurídica entre ambas.

El órgano legislativo ordinario conoció de la iniciativa presentada por el Presidente de la República para reglamentar las fracciones I y II del artículo 105, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1995, en virtud de que el artículo primero del Decreto de Promulgación de la Ley Reglamentaria señala que esta última entraría en vigor treinta días después de su publicación, resulta que las fracciones I y II entraron en vigor el día 20 de junio del mismo año.

Atinado resulta el comentario que hace el maestro Hugo Alberto Arriaga Becerra, respecto a la entrada en vigor de las reformas, al referir que el citado artículo octavo transitorio implica dos objeciones al procedimiento: " primero, que si los señores legisladores hubiesen tenido la misma diligencia para emitir tal ley reglamentaria, que la que tuvieron para regular el primitivo artículo 105, el nuevo texto probablemente nunca entraría en vigencia, no obstante esta observación ha sido superada, pues en esta ocasión si se ha expedido una Ley Reglamentaria del numeral citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 11 de mayo de 1995.

"La segunda objeción es más grave, pues el artículo octavo transitorio mencionado entraña una flagrante violación al artículo 133 de la propia Constitución, pues en vez de que la norma secundaria se supedita a la Ley Fundamental, el precepto constitucional se

subordina, al menos en su vigencia, al precepto reglamentario, lo que es a todas luces antijurídico, revela una pobre técnica jurídica...”

Aunado a lo anterior, alude a que “el artículo noveno transitorio, del mismo Decreto, de 31 de diciembre, da lugar a confusiones, pues su sólo texto aparece ininteligible a primera vista:

“Artículo Noveno. Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad continuaran tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente Decreto.”

En virtud de dicho artículo, refiere que “para desentrañar el transcrito numeral, debe entenderse a que al entrar en vigor la reforma constitucional, las únicas disposiciones vigentes no pueden ser las derogadas, sino las reformadas. De tal suerte cualquier controversia iniciada con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma, debe tramitarse con base a la nueva disposición y no continuarse con la antigua...”⁷⁹

V. NORMAS BÁSICAS QUE REGULAN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Se refieren a los fundamentos constitucionales que rigen la acción, el procedimiento y las sentencias de las controversias constitucionales; se encuentran en el artículo 105 Constitucional y reglamentados en la Ley de la materia.

La primera clasificación propuesta respecto a los principios fundamentales de la controversia constitucional, la hace el maestro Alberto del Castillo del Valle,⁸⁰ listándolos de la siguiente manera.

V.A. De la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la controversia constitucional.

“Conforme al artículo 105 de la Carta Magna Nacional, solamente el Pleno del más Alto Tribunal del país tiene facultades para conocer del juicio de controversia constitucional;

⁷⁹ Revista Lex, 3a. Época, año I, septiembre 1995, N° 5, “La Controversia Constitucional”, Hugo Alberto Arriaga Becerra, págs. 51-54.

⁸⁰ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 78.

ningún otro órgano (legislativo, administrativo o judicial), tiene esta clase de competencia por mandato constitucional...

"Precisamente por este principio, el juicio que nos ocupa se asemeja a los medios de control constitucional por órgano judicial, puesto que un tribunal (el Pleno de la Suprema Corte de Justicia), es el encargado de dirimir la litis ante él planteada."

Como complemento a dicho principio, es de indicar que el artículo 105 Constitucional establece otra vía más de control constitucional, reservado de manera exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, excluyendo de intervenir en cuanto a su conocimiento tanto a los restantes tribunales federales como los de los Estados. En consecuencia, la competencia de la Corte sólo se surte cuando estén de por medio cuestiones de constitucionalidad, quedan dentro de su conocimiento todas las materias relacionadas expresa y directamente con la Ley Fundamental, -excluyendo la materia electoral- otorgando competencia privativa a dicho tribunal para su conocimiento.

Este principio se encuentra previsto en los artículos 104 fracción IV y 105 de la Ley Suprema; 1º de la Ley Reglamentaria aplicable a esta materia y 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

V.B. De la procedencia del juicio de controversias constitucionales contra actos de entes públicos.

"El juicio de controversia constitucional prospera para que se impugnen exclusivamente actos de entes que integran al Gobierno del Estado, sin que sea admisible esta clase de juicio contra actos de particulares.

"... Es de indicar que conforme al artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no todos los actos de entes públicos son impugnables en juicio de controversia constitucional, sino exclusivamente los ahí listados.

"Cabe decirse que debido a este principio, la controversia constitucional es un medio de control constitucional, pues opera para que se estudie el apego a la Constitución, por parte de actos de órganos de Estado e, incluso, del actuar de personas morales oficiales."

En base a este principio, es de señalar que las autoridades que no aparecen en la enumeración limitativa a que alude el artículo 105 fracción I Constitucional, no pueden

recurrir a la controversia constitucional, esto es, si la violación la cometen autoridades no contempladas en el precepto citado, la controversia no procederá; sería desvirtuar los fines de la misma el suponer que todo conflicto en que esté de por medio cuestiones de constitucionalidad, debe ser planteada por vía de ella y llevado a la consideración de la Corte.

V.C. De la instancia de un ente público.

“Se aprecia que en materia de legitimación activa en el juicio de controversia constitucional, solamente los entes públicos (la Federación, los Estados, los municipios, el Congreso de la Unión, algunas de las Cámaras, el Presidente de la República o un Poder de un Estado), tiene a su favor la posibilidad de poner en movimiento a la Suprema Corte de Justicia para que conozca y resuelva un juicio de esta calidad.

“Así pues, en tratándose del juicio de controversia constitucional, los particulares no tienen la legitimación activa, diferenciando así ese medio de defensa de la Constitución del juicio de amparo y de los sistemas de control constitucional por órgano judicial, para admitir una de las características de los medios de defensa de la Ley Suprema por órgano político. Es así como estamos ante un sistema mixto de protección de la Constitución.”

En base a lo anterior, el autor en cita relaciona y compara este principio con las hipótesis de procedencia del juicio de amparo previstas en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la procedencia de la controversia constitucional a que hace referencia en el inciso a), de la fracción I del artículo 105 constitucional, en atención a que el juicio de garantías se sustenta en dichas fracciones, es procedente cuando la acción es ejercitada por el gobernado agraviado en su esfera jurídica por el acto de autoridad que se reclama, en tanto que el juicio de controversia constitucional, es procedente cuando quien insta a la Suprema Corte de Justicia es precisamente el ente que ha visto afectada su esfera competencial.

Este principio se encuentra previsto en el artículo 10 fracción I de la Ley Reglamentaria en la materia.⁸¹ En atención a los argumentos antes referidos es dable

⁸¹ “Artículo 10 Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: 1. como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.”

sostener que mediante este principio el ente público es el titular de la acción, es decir, la entidad, poder u órgano, que tiene a su alcance el instrumento para hacer efectiva la impugnación de un acto de autoridad que vea invadida su esfera competencial, instando a la Suprema Corte de Justicia para que ésta decida sobre la interpolación de competencias.

V.D. De prosecución judicial.

“Las partes deben sujetar a la substanciación del juicio a las normas que rigen en la materia y que dan forma a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Esta Ley sostiene la forma de substanciación o tramitarse el juicio de controversia constitucional y los pasos ahí previstos deben ser respetados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la que debe imponerlos a las partes. Estos pasos no pueden ser obviados ni modificados por el órgano de control constitucional ni por las partes, dando así lugar a este principio, el que nuevamente hace que el juicio de controversia constitucional adquiera una de las características propias de los medios de defensa constitucional por órgano judicial, pero que al mezclarse con los de los sistemas políticos de protección de esa Ley (la Suprema), lo hacen un medio mixto de defensa de la Carta Magna.”

De acuerdo con este principio el juicio de controversia constitucional debe tramitarse conforme a los procedimientos y formas del orden jurídico, es decir, debe de desarrollar todas las etapas procesales tendientes a dirimir la contienda constitucional. El principio de prosecución judicial rige desde que el ente público entaba la demanda hasta que el Pleno de la Suprema Corte emite la resolución respectiva, cumpliendo cabalmente con los requisitos previstos en la Ley Reglamentaria aplicable.

V.E. De la suplencia de la deficiencia de la queja.

“... por virtud de este principio, en el juicio de controversia constitucional, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá estudiar el acto cuya validez se reclama, considerando lo expuesto por la parte actora, pero analizando aspectos que no fueron inscritos en la demanda misma.

“... La suplencia que haga la Suprema Corte de Justicia es amplísima, ya que opera no solamente en relación a los conceptos de invalidez, sino también por lo que hace a la contestación de la demanda, los alegatos expuestos e, incluso, los agravios de los recursos, lo que hace ver que el legislador se ha preocupado más por permitir que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia estudie en su integridad el acto de autoridad cuya validez se reclama y decida, considerando lo dicho por las partes y de acuerdo con un estudio pormenorizado hecho por la propia autoridad judicial, si ese acto debe subsistir o, en su caso, si debe ser anulado por ser inconstitucional...”

Este principio se encuentra previsto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de la materia,⁸² el mismo estriba en la obligación que tiene el Alto Tribunal de analizar los conceptos de invalidez hechos valer por un ente público que le ha sido invadida su esfera competencial, estudiando y haciendo valer las consideraciones de inconstitucionalidad sobre aspectos que contenga la demanda, esto es, va a hacer valer oficiosamente cualquier aspecto que contravenga los mandatos de la Constitución General, o su desobediencia o violación.

V.F. Del surtimiento absoluto de efectos de la sentencia que se dicte.

En cuanto a este principio refiere: “... que la sentencia que se dicta en un juicio de controversia constitucional en materia de leyes, en que se haya declarado la inconstitucionalidad de la ley cuya nulidad se demandó, tendrá efectos absolutos si esta declaratoria (sentencia) ha sido aprobada por cuando menos ocho de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación... estos efectos solamente rigen cuando se trate de una sentencia que declare inconstitucional una ley, no así cuando se desestime la controversia...”

Este principio tiene su fundamento en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la materia,⁸³ del que se advierte que las controversias que versen sobre disposiciones generales

⁸² “Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.”

⁸³ “Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos e), h) y k), de la fracción I del artículo 105 Constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por un mayoría de por lo menos ocho votos.”

de los Estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados o se impugnen las normas generales por órganos de un mismo orden -incisos c), h) y k)-, las resoluciones estimatorias de inconstitucionalidad tendrán efectos generales, siempre que fueran aprobadas por el voto mínimo de ocho ministros; por otra parte, se establece que las resoluciones distintas a las antes citadas tendrán efectos sólo para las partes.

Si de la resolución de la Suprema Corte no se alcanzan los ocho votos, impide que el órgano dicte la resolución, en este sentido opera la desestimación de la acción intentada, implicándose por ende, la procuración de cualquier efecto.

En relación a lo anterior, es de indicar que cuando se dicte sentencia definitiva en una controversia constitucional y seis o siete ministros determinen la nulidad de la ley o del acto pronunciado, no serán obligatorios estos criterios para los Tribunales Federales y locales (Salas de la propia Corte, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, Administrativos y del Trabajo), toda vez que no se resolverá en favor o en contra el fondo del asunto; aunado ello, estimo que lo anterior carece de sentido, en razón de que en los conflictos precisados con anterioridad se discuten disposiciones normativas generales o el pronunciamiento de un acto que no está afectando un interés privado sino público, como es la estructura misma del régimen de competencias del Estado Federal.

Se agrega a la anterior clasificación el siguiente principio:

V.G. Principio de exclusividad y complementariedad.

Estudiados que fueron los citados principios, el maestro Manuel Herrera y Lasso⁶⁴ refiere que el principio rector que rige la controversia constitucional es: "su exclusividad o concomitancia respecto del amparo", refiere que "la controversia procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando para la reparación de las violaciones sea

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias, en estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

⁶⁴ Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales, segunda serie, Ed. Jus, S. A., Mexico, 1964, pag. 254

insuficiente aquél medio indirecto de "control". Coincidiendo con dicho autor, el maestro Alberto del Castillo del Valle, manifiesta que la controversia constitucional "viene a significar la complementariedad necesaria a la protección que se da por medio del juicio de amparo de acuerdo con las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, ambos medios de control constitucional "pretenden restringir" la arbitrariedad de determinadas autoridades, evitándose así el surgimiento de actos de autoridad cuando la emisión es notoriamente improcedente."⁶⁵

En base a este principio, tanto el gobernado como los entes previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional, cuentan con los mecanismos de control constitucional necesarios para establecer el ámbito competencial de toda autoridad y ordenar que sea respetado, ya mediante el juicio de amparo, por lo que hace al primero, ya por medio del juicio de controversia constitucional por lo que respecta al segundo, en la inteligencia de que estos medios de defensa constitucional serán abordados con mayor profundidad en el capítulo cuarto del presente estudio.

VI. EXCEPCIÓN A LA MATERIA ELECTORAL.

Antes de entrar al estudio de las diversas cuestiones que plantea el nuevo régimen de las controversias constitucionales, es preciso aclarar la excepción que en materia electoral prevé el artículo 105 constitucional, dado que se quiere evitar que por esta vía constitucional se planteen conflictos sobre la calificación de elecciones, para lo cual ya existen órganos especializados, como lo es el Instituto Federal Electoral, organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos; tiene como función estatal la organización de las elecciones federales, de conformidad con el artículo 41 fracción III de la Ley Fundamental.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geográfica electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, declaración de

⁶⁵ Del Castillo del Valle, Alberto, del. Op. cit. supra nota 33 pag. 298.

validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observancia electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.

En términos del artículo 60 de la Carta Magna Nacional, la autoridad encargada de la defensa de la constitucionalidad en esta materia es el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*; para el ejercicio de sus atribuciones, el mismo funcionará con una Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales, así como Salas Regionales, ante éstas últimas se podrán impugnar las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores.

Las resoluciones que las Salas emitan, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección; en la inteligencia de que los fallos de la Sala Superior serán definitivos e inatacables.

En atención al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial Federal; es decir, las determinaciones de este organismo jurisdiccional se dan derivadas de controversias relacionadas con procesos de elección popular de algunos servidores públicos.

Respecto de la función jurisdiccional de este Tribunal, el maestro Alberto del Castillo del Valle, refiere "que se le debe considerar como un medio de control constitucional, en razón de que el proceso electoral está previsto constitucionalmente en cuanto a su necesidad de celebración y a la forma de presentarse, la Constitución se conforma con diversas normas, entre las que existe un apartado dedicado a esta materia (electoral), siendo el Derecho Electoral parte del Derecho Constitucional."⁸⁶

De acuerdo al citado artículo 99, al Tribunal Electoral le corresponde resolver de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, las que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en

⁸⁶ Del Castillo del Valle, Alberto. Op cit. supra nota 33

única instancia por la Sala Superior, las que se susciten derivadas de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas con anterioridad, que violen normas constitucionales o legales, las impugnaciones de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las Entidades Federativas para organizar y calificar los comicios o resolver controversias que surjan dentro de las mismas, que pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; entre otras.

Ahora bien, resulta adecuado señalar la definición que para efectos del artículo 105 constitucional hace el maestro Elisur Arteaga Nava al referir que por materia electoral se "debe entender o comprender todos los actos y hechos que se realicen o ejecuten con vista a hacer efectivos los principios democráticos y republicanos para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes y órganos federales y locales mediante el sufragio universal, sin importar quien los realice, ni el momento en que los ejecute. Debe estimarse comprendidos los ejercicios electorales extraordinarios que se realicen, con el fin de cubrir las vacantes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, Estados y municipios.

"Por ser de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser revisados, a pesar de no intervenir la ciudadanía, los actos que se realice el Congreso de la Unión, el Senado, La Cámara de Diputados, las Legislaturas de los Estados, La Asamblea de Representantes, La Comisión Permanente y las diputaciones de los Estados, cuando en términos de ley, designen, nombren, califiquen o elijan, Presidente de la República o gobernadores interinos, sustitutos, provisionales, Jefe del Distrito Federal, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros municipales y todos aquellos puestos en los que para aludir a la actuación de cuerpos colegiados se usen los términos escrutinio, elección, mayoría de votos, etc."⁸⁷

Como complemento de lo anterior, cito la clasificación que al respecto señala Miguel González Avelar, relativo a las cuestiones políticas:

⁸⁷ Melgar Adulid, Mario. (coordinador). Reformas al Poder Judicial Federal. U.N.A.M., México, 1995, págs. 74 y 75.

"En primer término, aparecen los actos que se refieren a la integración de los Poderes de la Federación, Estados y de los órganos municipales; esto es, los actos que implican la búsqueda, persecución o conquista del poder.

"En segundo término, se encuentran aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido este como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen.

"En tercer término, encontramos los actos que se relacionan con la conservación del poder y el regular ejercicio de las facultades de aquellas personas que ostentan cargos desde los que se ejercita el poder, es decir, episodios que se relacionan con el mantenimiento en el poder."⁸⁸

En otro orden de ideas, es preciso indicar la diferencia que existe entre el medio de control constitucional otorgado a la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellos conflictos que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado "sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales", a aquel previsto en el artículo 76, fracción VI constitucional, en la que se faculta al Senado para "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas..."

Dicho precepto, consagra una facultad especial de defensa constitucional, en la que el Senado de la República impone el orden constitucional dentro de los Estados que integran la Federación.

Interpretando dicha fracción, es de indicar que el problema que da origen a la intervención del Senado es propiamente de índole político, sin que sea dable confundir con las diversas cuestiones de constitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde de manera exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 105 de la Ley Fundamental.

Existe cierta problemática para "delimitar el concepto de *"cuestiones políticas"*, toda vez que no existe aun una ley reglamentaria de dicha disposición que venga a

⁸⁸ González Avelar, Miguel. La Suprema Corte de Justicia y la Política. U.N.A.M., Segunda Edición, México 1994, págs. 38 y ss.

determinar cuáles son y en qué consisten esas cuestiones para que se pueda establecer el ámbito de competencia del Senado”⁸⁹

Lo anterior, resulta importante en razón de que el artículo 105 constitucional le otorga facultad a la Corte para resolver las controversias que surjan entre los Poderes de un mismo Estado “sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales”, y el artículo 76, fracción VI in fine, obliga al Senado a fundar su resolución en las disposiciones de la propia Ley Fundamental y la del Estado que se trate, así como en las disposiciones de la ley reglamentaria en la materia, por tanto, dicho Órgano Legislativo deberá sujetarse a los mandatos que la Ley Suprema le exige, independientemente de que si tales conflictos son dentro del marco de la legalidad y constitucionalidad.

Respecto a este tópico, el maestro Ignacio Burgoa, señala: “las cuestiones políticas a que nos referimos tiene que decidirse jurídicamente, es decir, analizando la constitucionalidad de los actos de los poderes en conflicto, consideración que nos compete a concluir que no es posible en el terreno estricto del derecho, delimitar la competencia del Senado, por una parte, y de la Corte, por la otra, para dirimir tales cuestiones, ya que no es dable escindir de ellas su carácter político de su índole jurídica.”⁹⁰ Este razonamiento se corrobora con las perspectivas adoptadas por el Diputado Hilario Medina, durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, quien sostuvo:

“La diferencia que ha habido en el seno de la Comisión, ha consistido en esto: ¿aquellas diferencias que tienen un carácter político deben ser juzgadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación o deben ser juzgadas por el Senado? El señor diputado Machorro y Narvaéz desea que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sea la expresión más alta de la justicia popular, como representación de un poder público en la nación, sea aquella que tenga la última palabra, la autoridad suprema de todas las cuestiones que puedan debatirse en la República. Este es también mi ideal, señores; pero las cuestiones políticas no deben ir a manchar a la Corte, los intereses políticos no deben intervenir en las discusiones serenas y desapasionadas de carácter legal de la Corte... Se ha dicho que en el conflicto de dos poderes de un Estado no hay una ley que venga a resolver la cuestión, pero que habrá los principios de Derecho Público. Pues bien, llevando la cuestión a este terreno, los principios de Derecho Público son aquellos que se

⁸⁹ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 33.

⁹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1992, pag. 705

refieren también a la parte política de la sociedad, y esos principios autorizarán, en todo caso, a tener en cuenta los intereses políticos, sea para poder dar una resolución acertada...El Senado toma, en un momento dado, todas las datos que se le presenten para resolver una cuestión y, si han llegado las cosas hasta el extremo de que desaparezca uno de los poderes del Estado, el Senado está en aptitud de proveer, por medio del fallo que se dicte en el término de veinticuatro horas. La Corte Suprema de Justicia está en la imposibilidad legal de hacer otro tanto". (Citado por el maestro Alberto del Castillo del Valle, en su obra La Defensa Jurídica de la Constitución en México, págs.360 y 361.)

En este contexto, el Dr. Felipe Tena Ramírez, señala que "las cuestiones constitucionales, cuyo conocimiento incumbe a la Suprema Corte de Justicia por ser el más alto interprete de la Constitución se refieren a la competencia y facultades de distintos órganos; nada tiene que ver con la legitimidad de origen de los gobernantes, ni con la diversidad de criterio político que entre ellos pueda existir, todo lo cual pertenece a lo que la Constitución llama cuestiones políticas, para conocer de ellas es competente el Senado."⁹¹

Este criterio es adoptado por el maestro Alberto del Castillo del Valle, cuando afirma:

"La competencia del Senado de la República, que prevé el artículo 76 fracción VI constitucional, se surge cuando entre dos poderes de un mismo Estado, se suscita un problema derivado de la elección, designación y/o legitimación de sus miembros o de su permanencia en el cargo público. Si la contienda entre esos poderes deviene de sus actividades y la emisión de sus actos, entonces hablaremos de una cuestión o problema de constitucionalidad, que da lugar a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al texto del artículo 105 constitucional... Así pues, cuando el problema entre los poderes de un mismo Estado es de índole puramente política (se cuestiona la legitimidad, la elección o la designación de un servidor público, e incluso, se pone en duda toda una jornada electoral, o cuando se controvierte sobre la permanencia de una persona en un cargo, empleo o comisión públicos), la competencia para dilucidar esa controversia corresponde al Senado de la República, mientras que si se trata de problemas de constitucionalidad de los actos de un poder estatal, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competente."⁹²

⁹¹ Tena Ramírez, Felipe. Op. cit supra nota 25, págs. 424-424

⁹² Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit supra nota 33 pag. 361 y 362.

Las facultades otorgadas en favor del Senado, por virtud de las cuales se obtiene la defensa de la Constitución, son las siguientes:

a).- Que exista una cuestión política, que entrañe una contienda entre los poderes de un mismo Estado, siempre y cuando uno de esos poderes ocurra al Senado, solicitando su intervención.

b).- Que haya quedado interrumpido el orden constitucional dentro del territorio de esa Entidad Federativa por causa de un conflicto de armas.

En el primer caso, se requiere de la petición de uno de los poderes en conflicto; en tanto que en el segundo, no es preciso que se solicite la intervención de dicho Órgano Legislativo, sino que la simple presencia de ese problema lo obliga a intervenir y resolver dicha situación; es decir, el Senado en forma oficiosa actuará para hacer valer el orden constitucional en la Entidad Federativa en que se presente el conflicto, cuando no se cumplan las disposiciones previstas por la Ley Fundamental, debido a una cuestión política, mediante un conflicto de armas.

Cabe resaltar, que las hipótesis descritas con anterioridad, son improcedentes cuando se trate de un conflicto surgido entre las autoridades con un gobernado, sólo se suscita la competencia en favor del Senado, cuando sea una contienda entre los propios poderes estatales entre sí.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 105 de la Ley Fundamental, la controversia constitucional resulta improcedente cuando se impugnen actos *-in genere-* en materia electoral, restándole con ello competencia a la Suprema Corte de Justicia como máximo Tribunal del país, para entrar al estudio de cuestiones constitucionales en esta materia, siendo que la misma tiene su fundamento en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si el objetivo del medio de control constitucional en estudio, importa la presencia de un juicio por virtud del cual se pretende vigilar el apego de todos los actos de autoridad con el texto constitucional y, en su caso, anula los que la contravengan, resulta admisible y conveniente que este mecanismo de control sea procedente cuando se impugnen actos en materia electoral, estudiados desde un punto de vista netamente jurídico.

VII. ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO QUE INTEGRAN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

Pueden ser parte en las controversias constitucionales todos los entes, poderes y órganos de autoridad previstos en la Constitución, con excepción de la rama judicial. Por *ente* para efectos del artículo 105 Constitucional se entiende a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, cuando la materia sea atribuible en lo general a ellos.

VII.A. Federación.

El Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por las Entidades Federativas y el Distrito Federal, y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el municipio, así se configura las tres etapas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

De acuerdo con las teorías del derecho público, el Estado (Federación), como persona de carácter político puede manifestar su voluntad bajo dos formas. o bien actúa "soberanamente", imponiendo unilateralmente sus decisiones a la voluntad de los individuos o de las personas morales privadas que dentro de él se encuentran, ejerciendo al efecto una facultad de imperio (jus imperii), o bien, prescindiendo de sus soberanía, se coloca en una situación análoga a aquella en que jurídicamente se encuentra el particular, con quien contrae y celebra, en general, actos de derecho de diversa índole.⁹³

El maestro Ignacio Burgoa, define a la Federación, en los siguientes términos:

"La Federación es una persona moral de derecho público con sustancialidad jurídica política propia, dotada de órganos y atribuciones distintas y diversas de las que corresponden a sus miembros integrantes o Estados... La Federación es el mismo Estado Mexicano, es decir, una persona jurídica colectiva con sustancialidad propia, que se compone con los tres elementos que integran el ser estatal: el pueblo (nación), el territorio y el gobierno (potestad soberana), denominándose indistintamente "Unión" o "Estados Unidos Mexicanos"... No debe confundirse a la Federación como los órganos del Estado que ejercitan, dentro de

⁹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit supra nota 1, págs. 333-388

su respectiva competencia constitucional y legal, el poder estatal o gobierno, pues "uno es el Estado; otro es su gobierno", sin que "jamás pueda confundirse ni en realidad sociológica, ni en la realidad política, ni en la realidad jurídica"... La Federación es un sujeto judicial en una controversia, cuando en la relación de derecho sustantivo de la que ésta necesariamente emana, figura el Estado Mexicano como tal, es decir, como persona jurídica colectiva suprema, esto es, cuando la mencionada persona sea el "centro de imputación" de dicha relación. En otras palabras, esta hipótesis se registra cuando la vinculación jurídica normativa o convencional tenga como sujeto al mismo Estado Mexicano directamente, y no cuando simplemente se establezca con un órgano estatal federal... Dicho en otros términos, en sus relaciones con los particulares, la Federación puede aparecer como persona jurídica colectiva en sí misma o como entidad que, mediante sus órganos correspondientes, ejerce una función. En el primer caso, la relación la vincula directamente respecto de su propia esfera jurídica, que es, por lo general, de carácter patrimonial; en el segundo, la vinculación surge con motivo del desempeño de alguna atribución estatal, confiada a un órgano específico. De ahí que sólo en las controversias que reconozcan como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona jurídica en sí misma y no como entidad funcional, puede afirmarse, en pluralidad jurídica, que es "parte", debiendo conocer de ellas, en única instancia, la Suprema Corte conforme al artículo 105 constitucional.

"Por el contrario, si la relación de coordinación entablada por el particular obedece al desempeño de una función estatal desplegada por algún órgano determinado de la Federación, ésta, como tal, no es parte en la controversia que se suscita, sino que tendrá dicho carácter el expresado órgano, correspondiéndole competencia a un Juez de Distrito en primera instancia, con apoyo en el artículo 104, fracción III de la Constitución."⁹⁴

A este respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas ejecutorias que:

"La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se refiere el artículo 105 constitucional, se surte en las controversias en que la Federación es parte, sólo en aquellos negocios en que sea precisamente la propia Federación la que intervenga; en la inteligencia de que conforme a los artículos 39 y 43, interpretados con relación a los artículos 49, 50, 80 y 94 de la

⁹⁴ Burgou Orihuela, Ignacio. Op cit supra nota 90, págs 831-834

Constitución General de la República, por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes, mediante los cuales se ejerce la soberanía de la Nación, ni menos aun con alguno de los órganos de cualquiera de estos tres poderes. En la relación jurídica que origine controversias de la competencia exclusiva de la Suprema Corte, será necesario reconocer que existe una afectación o pretensión de afectar, sea los principios o el ejercicio de la soberanía, sea el patrimonio o el crédito de la Nación misma, o bien que los órganos por cuyo conducto se haya establecido la relación jurídica, origen de la controversia, hayan intervenido en el caso precisamente en representación de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, no bastara que su intervención haya sido por razón de competencia frente a la asignada por la Constitución a los Estados miembros de la Federación, o por razón de facultades discernidas a algunos de los tres poderes mediante las cuales se ejerce la soberanía o por razones de atribuciones conferidas a alguno de los órganos de cualquiera de los tres poderes o por razón de providencia (de gestión o de administración), para abastecer lo que fuera necesario, a fin de hacer posible el ejercicio de alguna atribución, puesto que en estos casos el sujeto de la relación jurídica no los son los Estados Unidos Mexicanos, sino los órganos a quienes directamente o a cuya representación corresponde determinada esfera de competencia, o a una cierta órbita de facultades, o a un campo de atribuciones, o a una delimitada potestad de proveer administrativamente los medios necesarios para hacer posible el ejercicio de una particular atribución."

Sexta Época: Tomo V, pág. 70; Tomo XVII, págs. 58 y 60; Tomo IV, pág. 87; Tomo III, págs. 21, 35, 36 y 37; Tomo IX pág. 41; Tomo VII, págs. 43 y 44; Tomo XVI, pág. 162; Tomo XXII, pág. 38.

En base a este criterio, se entiende que la Federación es sujeto procesal en una controversia cuando en la relación jurídica figura el Estado Mexicano como tal, es decir, la persona jurídica colectiva suprema, entendida también como el centro de imputación de dicha relación, esto es, cuando la vinculación jurídica normativa tenga como sujeto al mismo Estado Mexicano directamente y no cuando simplemente se establezca como un órgano estatal federal, derivado de las diversas funciones que a éste atribuye la Constitución o la ley dentro de un sistema competencial determinado. A mayor abundamiento, en sus relaciones

con los particulares la Federación puede aparecer como persona jurídica colectiva en sí misma o como entidad que, mediante sus órganos correspondientes, ejerce una función. En el primer caso la relación la vincula directamente respecto de su propia esfera jurídica que es, por lo general de carácter patrimonial; en el segundo, la vinculación surge con motivo del desempeño de alguna atribución estatal, confiada a un órgano específico. De ahí que sólo en las controversias que reconozca como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona jurídica en sí misma y no como entidad funcional, puede afirmarse que es "parte", debiendo conocer de ellas, en única instancia la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo que se analiza.

En cambio, si la relación de coordinación entablada por el particular obedece al desempeño de una función estatal desplegada por algún órgano determinado de la Federación, éste como tal, no es parte en la controversia que se suscite, sino que tendrá dicho carácter el expresado órgano, correspondiendo la competencia a un Juez de Distrito en primera instancia, con apoyo en el artículo 104 fracción III de la Carta Fundamental.

VII.B. Estado.

Las entidades federativas (Estados y Distrito Federal), son entendidas cada una de ellas como la organización estatal representativa del más alto grado de descentralización, en la cual el territorio nacional se haya dividido en circunscripciones autónomas de los Estados particulares, formando parte de una realidad política superior, la federal y cuya competencia, en relación con ésta, se encuentra fijada en la Constitución General.

El maestro Ignacio Burgoa da como concepto de Estados el siguiente: "representan porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos... Los Estados son entidades con personalidad jurídica que se les atribuye o reconoce el derecho fundamental. Con esta personalidad, los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no estén colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente los Estados no implican meras fracciones territoriales, ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho público que proceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o

que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal del derecho básico o constitucional que la implanta.”⁹⁸

En el Estado Federal, el poder político se desdobra funcional y territorialmente, en dos direcciones, como poder federal y como poder de las diferentes Entidades Federativas. En él junto a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales, existen los correspondientes Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judiciales de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, y así tenemos que el Poder Legislativo lo constituye el Congreso Local integrado por diputados locales de elección popular directa. En México no existen senadores locales; el Poder Ejecutivo, se deposita en el Gobernador, quien se designa mediante elección popular directa, es un órgano político y administrativo de jerarquía superior dentro de los Estados de la Federación, cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian y el Poder Judicial, integrado por un Tribunal Superior de Justicia, que puede tener salas colegiadas o unitarias, juzgados de primera instancia (civiles, penales, etc.) y juzgados de paz.

Las Entidades Federativas son partes integrantes de la Federación, de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de las Constituciones Locales; como tales, tienen territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno que son los poderes.

VII.C. Distrito Federal.

Al Distrito Federal se le debe considerar como Entidad Federativa de acuerdo con los artículos 43 y 44 de la Constitución, ya que tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendiendo por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejerce el poder en todos sus ámbitos de las relaciones humanas. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

En términos de lo dispuesto por el artículo 122 de la Ley Fundamental, son autoridades locales, las siguientes:

⁹⁸ Burgos Ortuola, Ignacio. Op. cit supra nota 90, págs. 800y ss

1.- La Asamblea Legislativa. Es un órgano integrado con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, durarán en su encargo un periodo de tres años; sus facultades conforme a la Constitución General constituye un avance en la participación de los ciudadanos en la vida del Distrito Federal, dado que tiene facultades para expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno de dicha entidad, expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales, legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, legislar en materia civil y penal, normar la protección civil, legislar en materia de planeación y desarrollo, regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contenciosos y Administrativo, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, entre otras.

2.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Es un es un funcionario político-administrativo elegido por votación universal, libre, directa y secreta, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública de la Entidad; entre sus facultades y obligaciones se encuentran la de cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, presentar iniciativas de leyes y decretos ante dicho órgano, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del Órgano Ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Carta Fundamental, ejercer funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno. Por lo que hace a la organización de la Administración Pública local, determinará los lineamientos generales para la distribución entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

3.- Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura. Son los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno, quienes ejerce la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

VII.D. Municipio.

Como he dicho anteriormente, el Estado Mexicano cuenta con tres niveles de gobierno: a).- el Estado Federal soberano, unitario e independiente, cuya regulación se encuentra en los artículos 39 y 40 del Carta Magna Nacional; b) las Entidades Federativas que forman parte del Estado Federal y que están listadas en el artículo 43 y estructuradas en el artículo 116 y; c) el municipio, previsto en el artículo 115 Constitucional.

De conformidad a dicho precepto Constitucional el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. La personalidad jurídica del municipio está reconocida en el artículo 115, fracción II, de la Ley Fundamental; en consecuencia es una persona jurídica del derecho público, órgano político-administrativo con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio; tiene patrimonio, está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y administra libremente su hacienda, formada por las atribuciones de los Estados, que en todo caso, resultan suficientes para atenuar sus necesidades. La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial y debe estar garantizada por sus ingresos propios, que le permiten cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución General y Local.

El Poder Ejecutivo del municipio lo compone el ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo supra citado. A él le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. El ayuntamiento como tal está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todos estas formas se le designa. El presidente municipal, llamado también alcalde, forma parte de este cuerpo.

En virtud de lo anterior, el Estado Mexicano desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por Entidades Federativas, y a la vez que existe la Federación

como Estado soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ella, existe la estructura político administrativa fundamental que es el municipio; así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal, es decir, la Carta Fundamental regula tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente, cada uno con diversas atribuciones y competencias.

VII.E. Concepto de órgano.

Respecto al concepto de *órgano*, es de indicar primeramente, que el Estado es un punto común sobre el cual diversos actos humanos son proyectados, un punto común de imputación de diferentes acciones humanas. Los individuos cuyas acciones se atribuyen o imputan al Estado son los llamados órganos del mismo.

La imputación de una acción humana al Estado sólo es posible cuando dicha acción se halla determinada en forma específica por un orden normativo, el jurídico, es decir, una acción vale como acto del Estado cuando es ejecución de aquél ordenamiento.

Ahora bien, no solamente son actos del Estado las acciones humanas por las que el orden jurídico se ejecuta, sino también aquellas por las cuales es creado, esto es, los actos legislativos de igual forma son estatales.

Para Hans Kelsen imputar una acción humana al Estado como a un sujeto invisible, es referirla como acción de un órgano estatal, a la unidad del orden que prescribe esa acción. En cuanto persona, el Estado no es sino la personificación de esa unidad. Decir "órgano de Estado" es lo mismo que decir "órgano de derecho".⁹⁶

La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano. Tales funciones, tienen en última instancia a la ejecución de una sanción jurídica. La calidad de órgano que el individuo tiene constituida por la función que desempeña. Es órgano en cuanto realiza una función creadora o aplicadora del derecho.

VII.F. Concepto de poder.

Por *poder*, debe entenderse cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, se divide el ordenamiento mexicano para su ejercicio tanto a nivel federal

⁹⁶ Hans Kelsen, Op. cit. supra nota 72, pag. 229

como estatal; para ese efecto lo son el Congreso de la Unión, el Presidente de la República; los Congresos Locales, los Gobernadores y los Tribunales Superiores de cada uno de los Estados y el Distrito Federal.

El Poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto es la validez y eficacia del orden jurídico y de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo.⁹⁷ Cuando hablamos de Poderes del Estado, la palabra "poder" es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas. Esto es, se refiere al conjunto de las atribuciones reconocidas al Estado para el cumplimiento de sus fines. De acuerdo con la Carta Fundamental, en el artículo 49, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

VII.F.1. Poder Legislativo. Se encuentra depositado en un *Congreso General*, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores (art. 50 de la Constitución General). Los órganos del Poder Legislativo tienen naturaleza eminentemente política, así como la función creadora del derecho que le corresponde. Sucintamente la competencia del Poder Legislativo se reconoce en materia de iniciativa y formación de leyes, arts. 71, 72 y 73; además de lo anterior, el Congreso de la Unión tiene facultades para actuar en otros aspectos importante previstos en el artículo 73, la Cámara de Diputados tiene las facultades exclusivas que establecen los artículos 74 y 75; y la Cámara de Senadores las facultades exclusivas a que se refiere el artículo 76 de la Constitución.

En términos del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una *Comisión Permanente*, compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras. Entre sus funciones constitucionales destacan las siguientes: prestar consentimiento por el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV de la Ley Fundamental; resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una de las Cámaras a sesiones extraordinarias, otorgar o negar su ratificación a la designación del

⁹⁷ Huns Kelsen, Op. cit. supra nota 72, pag. 302.

Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República, y nombrar el interino que supla esta falta; ratificar los nombramiento que el Presidente de la República haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales; conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales, etc.

VII.F.2. Poder Ejecutivo. Reside en el Presidente de la República, (art. 80 Constitucional). Es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos Administrativos (art. 90 y 92 de la Ley Fundamental), por la Procuraduría General de la República (art. 102, apartado A. Constitucional), así como los organismos descentralizados, empresas de Estado y fideicomisos públicos (arts. 90 y 93). El artículo 89 de la Constitución General señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República, enumera en primer lugar las de ejecutar las leyes, pero además consigna otras facultades como nombramiento y remoción de funcionarios (fracciones II, III, IV, V, XVI, XVIII y XIX); la de disposición de la Fuerza Armada y de la Guardia Nacional (fracciones VI y VII); la de declarar la guerra (fracción VIII); la de dirigir las negociaciones diplomáticas (fracción X); la de habilitar puertos y establecer aduanas (fracción XIII).

VII.F.3. Poder Judicial. Tiene a cargo la administración de justicia; de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Poder Judicial de la Federación se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal. El Distrito Federal y las Entidades Federativas cuentan con sus respectivos Poderes judiciales. Los órganos del Poder Judicial, tienen a su cargo, el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, la aplicación del derecho por la vía del proceso, manteniendo el respeto a la legalidad establecida por el legislador.

VIII. SUPUESTOS NORMATIVOS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

La redacción original de la Constitución de 1917, así como la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, relativa a la estructura del Poder Judicial, consideran la importancia y trascendencia de los asuntos que especifica la fracción IV del artículo 104 y 105 de la Carta Fundamental, reservados a la jurisdicción exclusiva y en única instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que no dejan la resolución de ellos a Tribunales inferiores como los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, dado que se trata de conflictos de carácter eminentemente constitucional por lo que es importante precisar la serie de conflictos que pudiesen surgir entre los diversos entes de derecho público señalados en el precepto constitucional en estudio, para determinar las soluciones, ya sea políticas o jurídicas, que deben darse en esas contiendas, destacando las siguientes:

VIII.A. Controversias Constitucionales entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal.

Vale recordar que esta clase de contiendas ya se contemplaba en el derogado artículo 105 constitucional, aclarando que las mismas no se refieren a cuestiones de carácter político entre la Federación y un Estado, esto es, de resistencia de un poder local a obedecer o acatar resoluciones de la Federación que dicte o pretenda ejecutar dentro de las normas constitucionales. En consecuencia, cuando surge un conflicto de carácter político, en virtud del cual los Estados intenten desconocer, como se ha dicho anteriormente la legitimidad de los funcionarios que representan los Poderes Federales, alegando incapacidades o imputando fraude o violencia habidos en las elecciones que los designen, o cuando alguna Entidad pretenda bajo cualquier pretexto separarse de la Federación; o cuando por diversa circunstancia alguno de ellos desconozcan por medio de la resistencia armada o violencia, las disposiciones federales dictadas dentro de las facultades constitucionales que componen a alguno de los Poderes de la Unión, la solución de dichos conflictos corresponde a los Poderes Federales Ejecutivo y Legislativo y no al Judicial, fundandose para ello en los artículos 41, 76 fracción VI y 89 fracciones VI y VII de la Constitución General, puesto que

trata de mantener y consolidar la organización política federal creada por la Carta Fundamental y amenazada de disolución y ruptura por alguna o varias Entidades integrantes.⁹⁸ Ahora bien, si los Poderes Locales dictan medidas administrativas o prevenciones legales propias de las facultades exclusivas de los órganos federales o de que éstos por esos mismo medios vulneren la competencia local, lo que pone a la Entidad Federativa en conflicto con la Federación y además se causa perjuicio o agravio a algún particular; en estos casos la solución está especificada en el artículo 103 constitucional y da ocasión a que los tribunales por medio del juicio de amparo, establezcan el equilibrio constitucional, tanto local como federal, dentro de la órbita de sus atribuciones previamente fijadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, medio de control este último, que es complementario de la garantía constitucional que en el presente estudio se analiza.

A este respecto resulta adecuado citar los argumentos vertidos por el maestro Alberto del Castillo del Valle, al referir que "las fracciones II y III del artículo 103 constitucional sostiene la procedencia del juicio de garantías, cuando se ha dado una violación en la esfera jurídica de un gobernado, derivada de la emisión o ejecución de un acto por parte de una autoridad federal, cuando la competencia para la emisión o ejecución del acto era dada en favor de las autoridades estatales (fracción II), o viceversa; es decir, que ese acto de autoridad haya sido emitido o ejecutado por las autoridades estatales, cuando la competencia respectiva se establece constitucional y legalmente en favor de las autoridades federales (fracción III). En ambos casos presupone la tramitación del amparo a instancia del agraviado, o sea, del gobernado afectado en su esfera jurídica por el acto de autoridad inconstitucional."⁹⁹

Sin embargo, vale recordar que independientemente de todo derecho o interés individual, si una Entidad Federativa estima que su soberanía ha sido afectada por la Federación, o ésta considera que ha sido invadida por actos o leyes de aquella, entonces ya el juicio de amparo se torna improcedente para resolver la pugna entre dos entes de derecho público, puesto que dicha garantía constitucional, según los términos del artículo 107

⁹⁸ Lantz Duret, Miguel. Derecho Constitucional, Ed. Continental, Quinta Edición, México 1959, pág. 186.

⁹⁹ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 33, pag. 396.

constitucional sólo puede iniciarse a instancia de un gobernado agraviado por el acto de autoridad que lesione sus garantías individuales. En tal caso la Suprema Corte de conformidad con la fracción en estudio, será el único Tribunal que por medio de la controversia constitucional y con efectos distintos al amparo, tenga capacidad para mantener la integridad de la Carta Fundamental.

En consecuencia, la hipótesis de controversia constitucional en estudio se refiere a invasión de facultades estatales, pero no en sus efectos por lo que toca al derecho de un particular agraviado, o conflictos que tienen carácter contenciosos y que, por consiguiente no caben dentro de la jurisdicción de los tribunales locales. En este caso deben ser los federales porque no es conveniente ni debido que la Entidad verdaderamente soberana en nuestro régimen de gobierno y que es la Federación, pueda someterse, cuando hay controversias con los Estados a los tribunales creados por ellos mismos.

Vista la aclaración anterior, es de indicar que estos entes (Federación y Entidad Federativa), son los que intervienen en dicho litigio en su calidad de personas morales de derecho público, sin que la Constitución se refiera en lo individual a uno de los Poderes de éstos entes, ni a uno de los órganos de Estado que integran a cada una de ellas; esto es, no tienen capacidad procesal los Poderes u órganos de gobierno en lo particular de esas personas morales, entendiéndose por Federación para efectos del citado artículo a la entidad Estados Unidos Mexicanos, es decir, la persona jurídica suprema con sustancialidad jurídica propia, y por Entidad Federativa se debe entender a la parte integrante de la Federación, es decir, son personas morales de derecho público que conservan su entidad jurídica y que surgen de la adopción del régimen federal

Por cuanto hace a los conflictos entre la Federación y el Distrito Federal, es de indicar que se trata de la misma situación relativa a los Estados, en virtud de que ambos tienen la condición de personas morales que conforman la Federación, atento a lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley Suprema del país.

En esta hipótesis cabe señalar que es improcedente la controversia constitucional contra una ley, ya sea federal o local, porque no se puede impugnar actos de los órganos o de los poderes.

VIII.B. Conflictos entre la Federación y un municipio.

La reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, introdujo un cambio notable, respecto a la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la controversias que se susciten entre la Federación y un municipio.

No omito señalar que anterior a dicha reforma quien conocía de este tipo de controversias eran los Jueces de Distrito con residencia dentro de la entidad a la que pertenece el municipio, de conformidad con la facultad conferida por la fracción III del artículo 104 Constitucional.¹⁰⁰

Respecto, a este tipo de controversias, es de indicar que el municipio, como se dijo con anterioridad es, igual que la Federación y los Estados, una persona moral, sujeto de derechos y obligaciones, aclarando que para hacer procedente la controversia constitucional entre la Federación y un municipio, es necesario que intervengan como personas morales de derecho público y no sólo entre órganos de una u otra persona jurídica.

VIII.C. Conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquí y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal.

En este litigio constitucional quienes promueven la demanda son los Órganos de Gobierno, que lo son el Presidente de la República o el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores.)

En opinión del maestro Alberto del Castillo del Valle, en esta hipótesis normativa, se presenta un auténtico medio de defensa constitucional en materia de leyes (tanto acto propiamente ley, como reglamentos administrativos.)¹⁰¹

En este supuesto se encuentra la controversia constitucional en materia de leyes, donde la impugnación respectiva es una ley federal o del Distrito Federal expedida por el Congreso de la Unión, cuando actúe como Órgano Legislativo para regular en materia de fero común del Distrito Federal, en la inteligencia de que la acción de demanda de nulidad

¹⁰⁰ Artículo 104. "Corresponde a los Tribunales de la Federación: ... III. De aquellas controversias en que la Federación sea parte."

¹⁰¹ Del castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 78.

de la ley considerada inconstitucionalidad la ejercite un Órgano de Estado (Presidente de la República, y para el caso de que la impugnación respectiva sea en relación a un reglamento administrativo el Congreso de la Unión.)

Conforme a este tipo de controversias la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocará al estudio de la constitucionalidad de una ley y, para el caso de resolver que esa ley federal o ese reglamento administrativo federal, cuya nulidad se demanda, conculca la Ley Fundamental, votando en este sentido mínimo ocho ministros, la ley quedará sin vigencia en la parte declarada inconstitucional por el Alto Tribunal.

Como colofón a este supuesto, el maestro Alberto del Castillo del Valle manifiesta:

“Si el Congreso de la Unión promueve la controversia constitucional contra actos del Presidente de la República, deberá aprobarse previamente por cada Cámara de ese Órgano Colegiado, la interposición de esa demanda, la cual deberá ser firmada por todos los diputados y senadores que lo deseen hacer...”

Respecto de las contiendas entre el Poder Ejecutivo y alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, son válidos los argumentos señalados en los párrafos anteriores, precisando que en este caso, puede presentarse la posibilidad de que la Cámara de Diputados ejercite la acción de controversia constitucional en contra de la celebración de un tratado internacional por parte del Presidente de la República, aun cuando no cabe dicha demanda ni instancia jurisdiccional en contra de la aprobación de ese instrumento legal, puesto que el artículo 105 fracción I Constitucional, no alude a controversias entre las Cámaras Colegiadas.¹⁰²

Igualmente que en el caso precedente, se advierte un medio de control constitucional en materia de leyes, ya que si bien es cierto que ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión está facultada para emitir por sí misma una ley, más cierto es que el Presidente de la República tiene competencia para emitir reglamentos que adquieran la calidad de leyes.

Por último y respecto a las contiendas entre el Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente, es de indicar que se reproducen en su totalidad las consideraciones expuestas en los casos precedentes, aclarando que se modifica la idea de Cámara de Diputados o de Senadores por la de Comisión Permanente.

¹⁰² Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 78.

VIII.D. Contendidas entre un Estado y otro.

La primera cuestión que ha surgido entre las Entidades Federativas al ser creadas y delimitadas, desde que se estableció el régimen federal en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824 hasta nuestro días, es el referente a los límites que deben circunscribir cada Estado. Nuestra Constitución actual en el artículo 116 ha facultado a éstos para arreglar entre sí por convenios amistosos sus respectivos límites, no pudiendo llevarse a efecto esos arreglos sin estar aprobados por el Congreso de la Unión; la Constitución facultó en la fracción IV del artículo 73 al mismo Congreso Federal para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, lo que da capacidad al Poder Federal Legislativo para solucionar las diferencias políticas entre los Estados. De tal suerte, la Constitución creó un segundo procedimiento para dirimir las controversias sobre límites. En esa misma fracción IV del artículo 73, en concordancia con el artículo 105 constitucional se crea el tercer procedimiento, es decir, el jurídico y se da competencia a los Tribunales Federales para solucionar esta clase de conflictos, pues en la referida fracción del artículo 73 después de autorizar al Congreso de la Unión para arreglar los límites de los Estados, declara expresamente que no podrá hacerlo "cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso". Y como los asuntos contenciosos no han sido ni deben ser nunca encomendados por la Constitución a los Poderes propiamente políticos del Estado Federal, que son el Legislativo y el Ejecutivo, por exclusión y por la naturaleza jurídica de la controversia deben reservarse a la Suprema Corte de Justicia para que conozca y resuelva en primera y única instancia las diferencias sobre límites de carácter contenciosos que se susciten entre una o más Entidades Federativas, tal es el caso de la controversia constitucional suscitada en enero de 1997, entre los Estados de Campeche y Quintana Roo.

Respecto a esta clase de conflictos se reproducen los argumentos vertidos en el inciso *a)*, por cuanto hace al concepto de Estado de la Federación, entendidos como personas morales de derecho público, mas no entre Poderes u órganos de dos Entidades Federativas.

Tratándose de estos conflictos, dan igualmente jurisdicción primaria a la Suprema Corte para decidirlos, dado que la Federación es la entidad suprema, integrada por los Estados contendientes, y por lo mismo la encargada de mantener la unidad y la estabilidad del régimen federal, siendo dable referir que si sometiesen esta clase de controversias a los tribunales de alguno de los Estados en litigio, habría seguridad en un fallo parcial, o en el caso de que los Estados contendientes se avocarán a la vez por medio de sus tribunales el conocimiento del litigio, no habría solución posible; cabe destacar que desde la Carta Fundamental de 1857, hasta las últimas reformas de 1994, otorgan jurisdicción sobre estos asuntos a los Tribunales Federales y en especial a la Suprema Corte de Justicia para conocer de ellos desde la primera y única instancia, pues dado el rango autónomo que tienen los Estados en nuestro régimen de gobierno, era impropio que se les sometiera a la jurisdicción de tribunales inferiores.

VIII.E. Controversias entre un Estado y el Distrito Federal.

En esta hipótesis normativa se reproducen los argumentos vertidos en el inciso anterior, con la salvedad de que se trata de la Entidad Federativa denominada Distrito Federal, como una de las partes en la litis.

VIII.F. Conflictos entre el Distrito Federal y un municipio.

El conflicto versa entre dos personas morales (Distrito Federal y municipio), entendidas en los términos previstos en los incisos anteriores, por lo tanto no puede existir un medio de defensa constitucional de leyes.

VIII.G. Contendidas entre dos municipios de diversos Estados.

Aclarado que es, que el municipio es una persona moral, en este caso, se trata de contiendas en que participan dos personas morales y no los órganos de Estado de cada una de ellas (los municipios contendientes de esas Entidades Federativas), por lo que no procede impugnarse los actos propios de los presidentes municipales.

Como se ha dicho reiteradamente, en esta clase de conflictos es preciso señalar que no se está ante controversias que se susciten entre órganos de Estado en lo particular, sino

de problemas de constitucionalidad de dos personas morales entre sí, atento a lo cual no se puede hablar de control de la constitucionalidad de las leyes.

Respecto a esta clase de contiendas, hasta antes de la reforma de 1994, no había autoridad judicial competente para resolverlas, no lo eran los Tribunales Superiores de los respectivos Estados; pues podría darse el caso que ninguno de ellos fuera imparcial. La resolución de esta clase de conflictos corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo posible que también pudiera resolverlos otro tipo de Tribunales Federales de menor jerarquía.

VIII.H. Conflictos entre dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Dentro de esta clase de controversias encontramos los siguientes supuestos:

h.1).- Conflictos de constitucionalidad de actos entre el Poder Legislativo Estatal (Congreso Estatal) y el Poder Ejecutivo de ese Estado (Gobernador).

h.2).- Conflictos de constitucionalidad de actos entre el Poder Legislativo de un Estado (Congreso Estatal) y el Poder Judicial Local (Tribunal Superior de Justicia del mismo Estado); y,

h.3).- Conflictos constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo de un Estado (Gobernador del Estado) y el Poder Judicial de propio Estado (Tribunal Superior de Justicia).

En esta hipótesis se aprecia un sistema de control constitucional, puesto que tanto el Poder Ejecutivo Estatal como el Poder Judicial Local pueden impugnar los actos del Poder Legislativo de la propia Entidad Federativa, y si el acto demandado en un acto Legislativo, éste puede ser una ley.

Asimismo, pueden ser objeto de impugnación los actos del Ejecutivo Estatal o del Poder Judicial Local, ya sea que cualquiera de ellos impugne ese acto o lo haga el Legislativo, y toda vez que entre las facultades de ambos Poderes ahora mencionados (Ejecutivo y Judicial) está la relativa a expedir actos de observancia general, impersonal y abstracta.

En cuanto a la jurisdicción originaria de la Corte para conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe recordarse que esta es una novedad consignada en la Constitución de 1917, hay que distinguir claramente estas atribuciones de la Corte de la concedida en la fracción VI del artículo 76 de una manera exclusiva al Senado y en la cual se autoriza a un órgano integrante del Poder Legislativo para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con este fin, o cuando con motivo de dichos cuestiones de haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En estos casos, el Senado conforme a la Constitución General y a la del Estado, origen del conflicto dictará la resolución correspondiente, que no puede ser otra que el desconocimiento de uno o varios de los Poderes contendientes si se tratara de discutir la legitimidad de los mismos después de unificarse las elecciones; o la orden para que uno o varios de ellos se sometan en el caso particular del conflicto a las decisiones del otro poder que se haya considerado legitimado por el Senado, o por lo menos con más derecho o con más acierto político para haber actuado en la forma en que lo hizo.

Respecto a este tipo de controversias, vale citar la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO.

Al disponer el artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos de poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, y que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un ayuntamiento, contra la Legislatura de un Estado, que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los ayuntamientos tienen el carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial

y de la división política y administrativa de los Estados, es el municipio libre, y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las aludidas controversias; los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los municipios libres sólo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política, en que los aludidos poderes descansan; y el reconocimiento del municipio libre, con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Quinta Época, Tomo XLVIII, pág. 399, Controversia Constitucional 2 1936, entre El Ayuntamiento de Papantla, Veracruz contra La H. Legislatura del mismo Estado.

Por lo tanto cuando se trate del conocimiento de la legitimidad de un Poder Local respecto de otro, o de la validez de las elecciones verificadas en el Estado, o pretenda sojuzgar uno de los Poderes de los otros Estados, o en fin, de cualquier acto originario por la violencia, la usurpación o el abuso de poder, en cualquiera de ellos el asunto debe ser resuelto por el Senado y la decisión de éste hecha cumplir por el Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 89, fracción VI de la Constitución.

En cambio, cuando se trate de cuestiones de carácter contenciosos, como las relativas a la fijación de las facultades constitucionales, que conforman al Código Político Local corresponde a cada uno de los Poderes, o del ejercicio de dichas facultades ya sea que el Ejecutivo pretenda dictar leyes en uso de la facultades extraordinarias que alegue y que le nieguen tener, o por medio de disposiciones reglamentarias que tomen el carácter de una verdadera ley; o ya que el Poder Legislativo pretenda disponer de la fuerza pública o distribuir los fondos del Erario local después de votados los presupuestos y cobrados los ingresos correspondientes o en general, cuando cualquiera de los Poderes pretenda

ensanchar sus facultades extraordinarias para invadir o menoscabar a las de otro Poder, violando expresamente la Constitución Federal, o la Local del Estado donde se motiva el conflicto.

VIII. Controversias entre un Estado y uno de sus municipios en relación a la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

En el Constituyente de 1917, se llegó a plantear la posibilidad de que la Corte resolviera cierto tipo de controversias que pudiesen llegar a presentarse entre un Estado y un municipio; la parte final de la fracción II del Proyecto del artículo 115 constitucional, preveía lo siguiente: Los conflictos hacendatarios entre el municipio y los Poderes de un Estado, los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

El diputado Hilario Medina fue quien propuso el cambio propuesto:

*"...nosotros queriendo respetar la autonomía de local haya un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal, estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia ... ¿Por qué no resolver la Legislatura Local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos concebido que entre los tres Poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con un poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera tal vez el municipio no podrá alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como alto cuerpo desinteresado la que resuelva las cuestiones hacendatarias."*¹⁰³

Por su parte el diputado Rafael Martínez Escobar cuestionó:

"... por qué interviene la Suprema Corte de Justicia, ¿Quiere atacarse la soberanía de un Estado?, indudablemente que sí, y yo soy de los que creen en la palabra soberanía aplicada a los Estados; quiero creer, y así lo entiendo que se trata de libertad y autonomía de los Estados,... ¿Y por qué no conoce de esos conflictos la Legislatura Local o el Tribunal Superior de Justicia del Estado?, yo creo que deben ser lógicos, que debemos ser sensatos, que debemos ser conscientes. ¿Por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal?..."

¹⁰³ Diario de Debates del Constituyente 1916-1917, México, 1960, Tomo II, pág. 885. Sesión Ordinaria celebrada el día 24 de enero de 1917.

Reiterando este punto de vista, Don José Álvarez, afirmó:

*"... Los municipios tienen obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las Legislaturas de los Estados, porque los municipios no son repúblicas, los municipios están organizados por la Ley Fundamental municipal, de cada Estado que dicten las Legislaturas..."*¹⁰⁴

Finalmente el proyecto, en la parte relativa a la intervención de la Corte, no fue aprobado. El artículo 105, de acuerdo con la Carta Fundamental de 1917, atribuía competencias al Pleno por lo que toca a controversias entre Poderes, los ayuntamientos no fueron considerados como tales; a lo anterior, cabe señalar que los Estados de Hidalgo y Tlaxcala durante el siglo pasado, dieron al municipio el carácter de poder, en el Estado de Hidalgo se conservó hasta 1948.¹⁰⁵

Al respecto la Corte durante muchos años, negó a los municipios la calidad de poder:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. MUNICIPIOS.

El artículo 105 constitucional, especifica claramente cuales pueden ser resueltas, exclusivamente, por la Suprema Corte de Justicia. No obstante la autonomía y la libertad de un Poder independiente dentro de un Estado. Reconocerles el carácter de Poder independiente, alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país. El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación no implica, de ninguna forma, el que los municipios adquirieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder. Analizando el Poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: querer, hacer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sin que los municipios, por más que se consideren comprendidos en algunas de las divisiones del poder, puedan abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que la de los tres Poderes, en que está dividido el Poder Público, es confundir la independencia

¹⁰⁴ Ibidem, misma Sesión, Tomo II, págs. 882 y 883

¹⁰⁵ La Constitución Política del Estado de Tlaxcala de 5 de mayo de 1868 prescribía: "Artículo 17. El Gobierno del Supremo Poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal, nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, sino investido de facultades extraordinarias." Por reforma de 8 de noviembre de 1981, se dispuso la existencia de solo tres poderes. En la Constitución Política del Estado de Hidalgo de 21 de mayo de 1875, se dispuso Artículo 26. El Gobierno del Estado, para su ejercicio, se divide en cuatro poderes, Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial, nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo. Op. cit. supra nota 14, págs. 75 y 76

de los municipios con las facultades y funciones que están muy lejos de su competencia."
Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, T. IV, pág. 729. Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y el Legislatura del Estado de Puebla, 29 de marzo de 1919, mayoría de 8 votos.

"MUNICIPIOS. PERSONALIDAD DE LOS.

Aun y cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aun y cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder legislativo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de poder Público a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de la jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de la jurisdicción es la que indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias."

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, T. XLV, p. 3577. Controversia Constitucional 233, suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. Carrillo Javier Arnaldo, 26 de agosto de 1935, unanimidad de 17 votos.

Posteriormente la Corte cambio de criterio y ha sostenido: El municipio constituye un Poder, puesto que ejerce las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuirse al municipio tal carácter, de manera sintética al órgano que ejerce tres funciones de gobierno:

"MUNICIPIOS. PERSONALIDAD DE LOS.

"El municipio, como forma de poder público de la sociedad, debe cumplir debidamente las funciones administrativas, legislativa, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, auto-imposición y autosuficiencia, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman al municipio.

Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales en forma relacionada, para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el municipio en la actualidad un poder, esta facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma le

confriró, cuando sus intereses se ven lesionados por otros de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Debe advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se le reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el municipio recibiría las garantías que históricamente se le había negado, debe inferirse que se estimó implícitamente comprendido al municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional, no siendo por tanto, necesaria su reforma. Si este precepto no fue reformado cabe inferir que fue en medida en que no se estimó necesario, pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional, referida a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como, por otra parte, a los Poderes Federales y estatales, no existe impedimento alguno para interponer conforme a todas las consideraciones expuestas, que se entiende dirigido a todo poder, en sentido genérico, dentro de cuyo concepto queda comprendido el municipio. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115 sería nugatoria cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneraren las prerrogativas que la Constitución Federal otorga a los municipios pues al tratarse de prerrogativas que se reconocen en su calidad de entidad de derecho público y no garantías o derechos individuales de gobernado, no tendría el derecho de acudir al juicio de amparo para defenderse. Esto significaría que hacer una interpretación diversa a la contenida en esa resolución volvería a colocar al municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma al artículo 115 de la Constitución, que fue la que ésta trató de solucionar. Lo anteriormente expuesto permite concluir que el municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno."¹⁰⁶

Seminario Judicial de la Federación. Quinta Época, T. XVI, p. 3577.

¹⁰⁶ Amparo en Revisión 4521/90. Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, 7 de noviembre de 1991.

Por último, la Corte reafirmó dicho criterio en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

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 SEIS; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO VIGENTE EN ESA ÉPOCA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso 1) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente; Pero antes de las reformas el referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tienen legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este Alto Tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de reconocer al municipio como un Poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, conforme Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial.

Novena Época, Tesis P. XLIII 96, pág. 262, Controversia Constitucional 3 96, Ayuntamiento de San Pedro García, 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de once votos.

En virtud de lo anterior, de acuerdo a esta hipótesis se actualiza un auténtico medio de control de la constitucionalidad de leyes, no obstante que dicho supuesto alude a la promoción de una acción por parte de una Entidad Federativa en contra de uno de sus municipios o viceversa, sobre la constitucionalidad de sus actos o leyes; sin embargo, cabe señalar que ni el Estado ni el municipio pueden emitir leyes, sino sus órganos de Estado.

La procedencia de este supuesto se reduce a la impugnación de los actos de un órgano de Estado, cuando sean impugnados por otro órgano de Estado. (Estado Federado o municipio de esa Entidad Federativa.)

Con el objeto de hacer operante el sistema federal; la función de juzgar, conforme a las leyes de un Estado, es competencia y responsabilidad exclusiva de los jueces locales; a ellos por regla general, no les corresponde la facultad de juzgar de su derecho local; en cambio, a los jueces federales, sólo les es dado juzgar el derecho local con vista a la Constitución. Las controversias de las que debe conocer la Corte son aquellas en que está de por medio una invasión al campo de acción que, para un Estado o para un municipio deriven de la Constitución General; el Alto Tribunal sólo puede conocer de cuestiones de constitucionalidad con vista a la Carta Magna del país; en aplicación del artículo 124, la resolución de las controversias entre un Estado y un municipio por violaciones a la Constitución Local corresponde exclusivamente a los Tribunales Superiores de los Estados, estos en su condición de poderes y en uso de las facultades que para ellos derivan del artículo citado, son los únicos que pueden conocer de dichas controversias. La aplicación del derecho de un Estado corresponde en forma exclusiva y privativa a los poderes y órganos estatales. El Pleno de la Corte no puede tener competencia para conocer de las violaciones a la Constitución Local, esto ha sido y debe seguir siendo materia local, cuyo conocimiento corresponde en forma exclusiva a los órganos de las Entidades; lo anterior, se confirma con la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para los planteamientos cuyo conocimiento corresponde a esta Suprema Corte, mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso d) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnadas, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carecen de competencia para dirimir aquellos planteamientos

contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a las leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados.

Novena Época, Tesis P. XLIV/96, pág. 320. Controversia Constitucional 393. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de once votos.

VIII.J. Controversias entre un Estado y un municipio de otro Estado que deriven de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

En este supuesto las partes contendientes (órganos de gobierno de un Estado con los de un municipio) son órganos de distinta circunscripción territorial, es decir, se trata de contiendas en que el municipio (órganos de gobierno) que interviene en el juicio pertenece a otro Estado al que es contraparte del municipio en litigio.

VIII.K. Conflictos entre dos Órganos de Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

En este supuesto se reiteran las consideraciones vertidas en el inciso *h)*, aclarando que en este caso se trate de Órganos de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa; Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Órgano Ejecutivo) y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (órgano judicial).

Del estudio de dichos supuestos normativos es de aclarar que no se hace efectiva la procedencia de la acción de controversias constitucionales en favor de las Entidades Federativas para impugnar los actos de carácter general emanados por el Congreso de la Unión, como leyes federales e, incluso, para que se estudie la constitucionalidad de los tratados internacionales y reglamentos administrativos a través de una demanda o acción jurídica.

De los supuestos normativos analizados previstos en la fracción I del actual artículo 105 constitucional comparándolo con su antecesor, es dable sostener que la innovación se refiere a los municipios, ya que se les reconoce como entidad pública legitimada para ser parte en un juicio de esta naturaleza, propiciando la proliferación de esta clase de

controversias especialmente por la pluralidad política en los municipios, dado que en muchos casos, éstos son gobernados por autoridades diversas al partido en el poder a nivel federal o estatal.

Ahora bien, en aquellos casos que no estén previstos en las citadas hipótesis normativas, la controversia constitucional es improcedente y no debe abrirse a trámite el juicio.

Por último, es de indicar que existen controversias entre entidades públicas cuyas resoluciones no son impugnables ante el Poder Judicial Federal, en virtud de que el Poder Legislativo en esos casos es la última instancia de interpretación constitucional, como lo es el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 73 constitucional, que se refiere a diferencias que se susciten entre los Estados sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios y las mismas no tengan un carácter litigiosos y la fracción V del artículo 76 constitucional relativa al caso de nombrar un gobernador provisional porque, con anterioridad, han desaparecido todos los poderes de un Entidad Federativa.

IX. DISPOSICIONES GENERALES Y CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS.

En lo tocante a la materia de las controversias constitucionales, la Ley Fundamental habla de *disposiciones generales y constitucionalidad de actos*, ambas expresiones abren una posibilidad amplísima de impugnación, al grado que puede comprenderse cualquier tipo de norma jurídica expedida por los órganos que pudieran tener el carácter de partes en las controversias. (leyes, tratados internacionales, reglamentos, etc.), y así por lo que hace al concepto de disposiciones, encontramos para efectos de los supuestos normativos que son previstos en el artículo 105 constitucional a la *ley, los tratados internacionales y los reglamentos*.

Atendiendo al concepto de *ley* como norma jurídica o de derecho, cito la opinión de algunos juristas que de manera conteste la definen como un acto de autoridad, cuyas características son las siguientes: la generalidad, abstracción, impersonalidad y obligatoriedad; es general porque va dirigida a todos, esto es, la generalidad equivale a aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado; abstracta, porque se aplica a todos los casos que reúnen las condiciones previstas para su aplicación;

obligatoria, porque es coactiva y sancionadora, es decir, que la ley debe cumplirse necesariamente e impersonal, porque está encaminada al bien común y no dirigida a una persona a título personal.

El maestro Ignacio Burgoa define a la ley "como un acto jurídico creador, modificativo, extintivo o regulador de situaciones jurídicas abstractas, esto es, impersonales y generales, por ende, el acto jurídico legislativo establece normas que crean, modifican, extinguen o regulan de cualquier otro modo estados generales e impersonales, es decir, sin concretarse a una persona moral o física particularmente considerada o a un número determinado de individuos. Las características de la ley son, pues, la abstracción, la generalidad y la impersonalidad o indeterminación individual o particular".¹⁰⁷

Para el maestro Rafael de Pina, la ley es "la norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

"La ley es obra de un Órgano Legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano, pues raramente es aprobada por unanimidad..

"La ley es la fuente directa principal del derecho. Cuando el legislador señala, además de ella, otra, establece un orden de prelación rígorosa, que no permite acudir a una antes que a otras, para resolver el caso concreto de que se trate, en relación con la que debiera aplicarse, de existir, las demás reciben la denominación de supletorias."¹⁰⁸

Para el maestro Alberto del Castillo del Valle, la ley, "es un acto de autoridad de observancia obligatoria, a través de la cual se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas para el futuro."¹⁰⁹

Una vez precisado el concepto y características de la ley, de acuerdo a nuestro ordenamiento mexicano, tenemos la ley federal que es un acto de autoridad de observancia general, impersonal y abstracta, emanada del Congreso General y que tiene vigencia y aplicación en todo el territorio nacional; en cambio, una ley local es igualmente un acto legislativo, con las características ya precisadas, emitido por el Congreso de la Unión, los

¹⁰⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, Decima Novena Edición, Mexico, 1985, pag 281.

¹⁰⁸ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, Decimo Sexta Edición, Mexico, 1989, pags 336 y 337

¹⁰⁹ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 78.

órganos locales o estatales, o la Asamblea del Distrito Federal en relación con materias específicas y que van a regir tan sólo en materias del fuero común, es decir, tendrá vigencia y aplicación dentro de los límites territoriales en cuanto a la demarcación política de la Entidad para la cual se ha expedido.

Por lo que hace a los *tratados internacionales*, también son considerados como un acto de autoridad que contempla las mismas características de la ley, tomando la definición que al respecto señala el maestro Alberto del Castillo del Valle: "es un acuerdo de voluntades que celebran diversos Estados soberanos u organismos internacionales, para regular las relaciones entre sí, dentro del concierto internacional".¹¹⁹

La *Ley Sobre Celebración de Tratados* dispone, en su artículo 2º lo siguiente:

*"Art. 2º.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:
"I.- Tratado, el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea para su aplicación requiera uno la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos."*

De acuerdo con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los tratados internacionales deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión, cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Para la validez de un tratado internacional, vale recordar los requisitos señalados por la Ley Fundamental relativos a que los celebre el Presidente de la República, de acuerdo con la atribución conferida por el artículo 89 fracción X y 133 de la Constitución y que serán aprobadas por el Senado, de conformidad con la fracción I del artículo 76 de la citada Carta Fundamental y que no exista violación a lo dispuesto por el artículo 15 del mismo ordenamiento, relativo a la prohibición de celebrar tratados, en los siguientes casos:

"a) Aquellos por medio de los cuales se vaya a extraditar a los delincuentes del orden común, cuando tengan la calidad de esclavos en su país de origen o en los que los reclame...

¹¹⁹ Del Castillo del Valle, Alberto. Op cit supra nota 78.

"b).- Los tratados que se refieran a la extradición de reos políticos, o sea, de las personas que han cometido un delito con el ánimo de derrocar un gobierno o de perturbar la paz pública del país que lo reclama;

"c).- Aquellos por virtud de los cuales se alteren, modifiquen o desconozcan los derechos del hombre que reconoce y protege la Constitución, por ende;

"d).- En tratándose de convenios en que se modifiquen o alteren los derechos y las garantías del ciudadano, reconocidos y protegidos por la Constitución..."¹¹¹

Por lo que ve a los *Reglamentos Administrativos*, de igual forma son actos de autoridad que reúnen las características de las leyes; son de carácter tanto federal como local y municipal, dado que rigen para regular las situaciones fácticas que se presentan en relación a los supuestos normativos que ese reglamento prevea.

Hans Kelsen lo define de la siguiente manera: "Los reglamentos son leyes en sentido material, en su calidad de normas generales,... entendiéndose por reglamento todas las normas generales dictadas por una autoridad distinta a los órganos legislativos; pero al propio tiempo, tampoco se acostumbra a decir que todas esas normas generales constituyen reglamentos."¹¹²

Rafael de Pina, define al reglamento diciendo: "Conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas por el Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública."¹¹³

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa, alude a los reglamentos de índole federal, refiriendo lo siguiente: "el ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulen. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir... La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no puedan expedirse sin

¹¹¹ Del Castillo del Valle, Alberto. Op cit. supra nota 6, págs. 41 y 42.

¹¹² Kelsen, Hans. Op. cit. supra nota 72, págs. 307 y 308.

¹¹³ De Pina Rafael. Op. cit. supra nota 108, pag. 417.

una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que por su validez jurídica-constitucional depende de ella, en cuanto que no deseen contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación..."¹¹⁴

Por tanto, el reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa y es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la Carta Magna Nacional, que encomienda al Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa la exacta observación de la ley; esto es, todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a ésta, de tal suerte que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado en las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiera reformado, derogado o abrogado expresamente, ya que esté no goza de la autoridad formal de una ley que sí requiere que toda manifestación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

En consecuencia las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su creación y en su jerarquía.

Existen otras disposiciones de observancia general además de las ya enumeradas con anterioridad, tal como lo dispone el artículo 114 de la Ley de Amparo que a la letra dispone:

*"Art. 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:
"I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso..."*

Del dispositivo legal transcrito, se advierten las siguientes disposiciones legales:

- a).- Leyes federales o locales.
- b).- Tratados internacionales expedidos por el Presidente de la República, en términos de la fracción I del artículo 89 de la Ley Fundamental.

¹¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio - Op. cit. supra nota 90

c).- Reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de los Estados.

d).- Reglamentos, acuerdos y decretos que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso, es decir, actos legislativos de carácter autoaplicativo.

En virtud de lo anterior, se concluye válidamente que estos ordenamientos son disposiciones de observancia general y obligatoria, que podrán ser objeto de impugnación a través del juicio de amparo, (artículos 103 y 107 constitucionales y 114, fracción I de la Ley de Amparo) juicio de controversia constitucional (artículo 105 fracción I constitucional) y la acción de inconstitucional (artículo 105, fracción II constitucional), aclarando que este último medio de control constitucional no procede en contra de los reglamentos administrativos por no preverlo la Ley Suprema.

Por lo que ve a la *constitucionalidad de actos*, no debe perderse de vista que la facultad que inviste a la Suprema Corte de Justicia está relacionada con problemas de constitucionalidad de los actos de un ente público, sean éstos cualquiera de los señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional. Quedando al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras la dilucidación de los conflictos de carácter político o de otra especie, como pudiera ser la determinación de sus límites territoriales, caso en el cual compete la resolución al Congreso General, en términos del artículo 73 fracción IV de la Carta Fundamental.

De acuerdo con el precepto en estudio, la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de estos conflictos entre entes públicos, surge a raíz de la existencia de un problema de constitucionalidad de los actos que ellos emitan, pues cuando no hay tal situación, el problema se ventila en términos del artículo 104 constitucional.

Para comprender la competencia prevista en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de capital importancia que un conflicto sobre la constitucionalidad de los actos de un ente público, se presenta cuando se discute sobre el apego de tal acto a los mandatos de la Constitución, o su desobediencia y violación.

X.OBJETO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Mediante la garantía constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 de la Ley Suprema, se pretende hacer que las autoridades estatales actúen dentro del ámbito

competencial descrito tanto en la Constitución como en las leyes secundarias surgidas con motivo de las disposiciones que se contienen dentro de la misma Ley Fundamental.

Como se ha dicho con anterioridad, las controversias constitucionales están concebidas como procesos de resolución de conflictos entre órdenes u órganos.

Es importante destacar el comentario que al respecto menciona el maestro José Ramón Cossío,¹¹⁸ al referir “que no necesariamente el objeto de la controversia constitucional es la asignación de competencias controvertidas; por el contrario, el conflicto de la controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad, como sucedería, por ejemplo, cuando el órgano de un orden normativo jurídico controvierta el acto expropiatorio, pero no la ley en que se funde, por ello, debe decirse que la función realizada en estos casos por la Suprema Corte es primordialmente de control de la regularidad jurídica en general y, solo en ciertos casos, de control de la regularidad constitucional”.

En tal virtud, es de considerar que las funciones que realiza el Alto Tribunal del país al resolver las controversias constitucionales deben estimarse propias del orden constitucional, tanto por dirigirse a preservar la Norma Constitucional como por resolver los conflictos entre órganos imparciales del orden jurídico mexicano, esto es, mediante ella se garantiza un equilibrio entre las competencias asignadas a la Federación y a los Estados, así como a sus respectivos órganos de poder, invalidando o anulando todos los actos de autoridad que sean emitidos por autoridades incompetentes, ya porque la emisora o ejecutora sea federal y la competencia estaba dada en favor de una autoridad local o municipal, o viceversa, es decir, que la autoridad emisora o ejecutora sea local o municipal, cuando la competencia respectiva se establece constitucional y legalmente en favor de la autoridad federal; con lo anterior se pretende restringir la arbitrariedad de determinadas autoridades, evitando así el surtimiento de actos de autoridad cuando la emisora es notoriamente incompetente.

En este orden de ideas, el objetivo principal de las controversias constitucionales es la defensa de la Constitución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al impedir que órganos de autoridad de los entes previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros; esto es, la controversia constitucional persigue

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. supra nota 19, pág. 1034.

mediante un juicio ordinario, constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la Ley Fundamental a lo que ella dispone, las partes cuando la plantean buscan cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida, o bien, la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución. Puede afirmarse que además de responder a problemas de constitucionalidad que surgen entre los entes públicos que integran la estructura normativa del Estado Mexicano, también se hace de la Corte un poder vigilante de decisiones políticas fundamentales como lo es la forma del Estado Federal y ahora la institución municipal.

Este tema se abordará con mayor profundidad en el capítulo IV, al estudiar la importancia de las controversias constitucionales como medio de control constitucional.

CAPÍTULO TERCERO PROCEDIMIENTO

I. AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Los artículos 104 fracción IV y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén que de las controversias constitucionales conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirmando esta idea competencial el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, así como el artículo 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹¹⁶ mediante los cuales se regula la competencia exclusiva del Pleno de este Tribunal en reunión de los once ministros que lo integran, para dirimir esta clase de contiendas.

La competencia de la Suprema Corte sólo se surte cuando estén de por medio cuestiones de constitucionalidad. No comprende otro tipo de materias dado que se trata de una competencia privativa, donde se deben plantear cuestiones relacionadas expresa y directamente con la Carta Fundamental; en tal virtud al Alto Tribunal en Pleno tiene la competencia para votar el proyecto de sentencia que formule el Ministro Instructor, quien tiene la función de substanciar en todas sus partes el juicio y pondrá el expediente en estado de resolución, de conformidad con el artículo 24 de la Ley secundaria, en virtud de que se trata de enmendar una violación a la Constitución y la misma deberá disponer la anulación del acto impugnado por ser contrario a la Constitución. Es en este contexto que se habla de conceptos de invalidez.

¹¹⁶ "Art. 1º. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

"Art. 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PARTES EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Antes de entrar al estudio de las personas legitimadas para comparecer en un juicio de controversia constitucional, es preciso señalar el concepto de *parte* para efectos del artículo 105 constitucional, y así se tiene que el maestro Alberto del Castillo del Valle, refiere que "por parte se entiende a los sujetos que intervienen en el proceso y contra quienes se dice el derecho, es decir, quienes promueven ante un órgano judicial (*lato sensu*), demandando una determinada resolución y defendiendo un interés derivado de la reclamación."¹¹⁷

El maestro Aniceto Alcalá-Zamora y Castillo, considera por "partes a los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que se debate en el proceso. La parte actora o acusadora es la que reclama una decisión jurisdiccional estimatoria de la pretensión; por el contrario, la parte demandada o acusada se encontrará en la posición de reclamar una decisión jurisdiccional desestimatoria de la pretensión de la contraparte."¹¹⁸

En relación a este tópico, el maestro Ignacio Burgoa, manifiesta que "el otorgamiento o reconocimiento que la ley adjetiva respecto a ciertas facultades de las partes que intervienen en un juicio, lo que constituye el criterio para reputar a éstas como "*partes*", de acuerdo con el cual serán aquellos sujetos que pueden ejercitar validamente una acción, una defensa general o un recurso cualquiera."¹¹⁹

En base a las definiciones señaladas con anterioridad, es dable concluir que el concepto de *parte* en materia de controversias constitucionales, sólo puede elaborarse sobre bases de carácter procesal y en este sentido, las partes son los sujetos procesales cuyos intereses jurídicos se controvierten en el proceso, esto es, el concepto de *parte* en la relación procesal, presupone la existencia de una contienda, de un litigio en la que los sujetos que intervienen alegan cada uno su derecho, en el juicio ordinario se denomina actor y demandado. El primero es el sujeto de la pretensión deducida de la demanda, y el segundo, es aquél a quien se le exige el cumplimiento de la obligación que se deduce en la demanda.

Sólo pueden ser *parte* en una controversia constitucional aquellos a quienes la Constitución prevé expresamente, únicamente pueden figurar como parte, ya sea como actor

¹¹⁷ Del Castillo del Valle, Alberto. Op cit supra nota 78.

¹¹⁸ Alcalá-Zamora y Castillo, Aniceto. Derecho Procesal Mexicano. Ed Porrúa, México 1976, pag 67 y 68.

¹¹⁹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op cit. supra nota 1, pag. 328.

o demandado, ciertas autoridades, siendo éstas la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, es decir, lo que hace que opere la competencia exclusiva del Pleno de la Corte; esa debe ser la regla general, válida en todos los casos, salvo que se trate de un acto que afecte directa, expresa y limitadamente a un poder u órgano de autoridad determinado y exista norma expresa que así lo permita, como lo listan los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

En consecuencia, quienes no aparecen en la enumeración limitativa que hace la citada fracción no pueden recurrir a la controversia constitucional.

Los entes, poderes y órganos para estar en posibilidad de acceder al juicio de controversia constitucional y ser parte en ella, requieren de un *interés*, a éste pudiera denominarse "*interés constitucional*".¹²⁰

Este elemento tiene tres aspectos:

- 1.- Que exista una violación a la Constitución General.
- 2.- Que esta violación sea atribuible a uno de aquellos entes de derecho público que por virtud de lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 constitucional pueden ser demandados en la controversia, y que ella sea en perjuicio de uno o varios entes, poderes u órganos que esa misma fracción enumera.
- 3.- Que el acto, además de ser violatorio de la Constitución, lesione el campo de acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde.

En virtud de lo argumentado con anterioridad, aquéllos entes públicos a quienes la Constitución les confiere el carácter de parte son los únicos titulares de la acción que pueden provocar la intervención de la Corte, llevarla a asumir su competencia y resolver en forma privativa la cuestión planteada; este tribunal por sí no puede hacer nada para llegar al conocimiento de determinada materia y sustituir la voluntad de la partes, en esto la controversia tiene similitud con el juicio de amparo.

¹²⁰ Arteaga Nava, Elisur. La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucional. Ed. Monte Alto, México, 1996, pag. 13

De conformidad con el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, son partes en una controversia constitucional, el actor, el demandado, el tercero interesado y el Procurador General de la República.

II.A. Actor.

Es la entidad, poder u órgano que promueve la controversia, es decir, el titular del derecho de acción que pone en movimiento al órgano de control constitucional; en este mecanismo de control constitucional el actor procura la declaratoria de anulación de un acto o la invalidez de una norma general que contraviene el texto constitucional, y así establece la fracción I del artículo 10 de la Ley secundaria, que son titulares de la acción, la Federación, cualquier Entidad Federativa, el Distrito Federal, algún municipio, -estos entes considerados como personas morales, titulares de derechos y obligaciones-, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión, cualquiera de sus dos Cámaras, la Comisión Permanente, cualquiera de los Poderes de un Estado y los Órganos de Gobierno del Distrito Federal.

La parte actora, en una controversia debe invocar una invasión a la *competencia* que para ella deriva de la Ley Fundamental, de parte de quien ella señala como demandada. El concepto de competencia para los efectos de esta clase de negocios, debe ser entendido en su sentido amplio, comprendiendo las facultades, atribuciones y jurisdicciones otorgadas a favor del ente público que promueva la controversia y sólo en aquellos negocios que tengan relación con la Constitución General, excluyendo las que se circunscriban a materias netamente locales.

Por último, es preciso indicar que quien, en una controversia invoca una invasión a su competencia, debe referirla o invocarla expresa y detalladamente, además de fundarla en la Constitución General.

II.B. Demandado.

La fracción II del citado artículo 10 de la Ley respectiva, señala que es demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que es objeto de la controversia, es decir, el ente público que emita un acto considerado contraventor del texto constitucional por otro ente de los listados en la fracción

I del artículo 105 constitucional y el cual demanda su invalidez en el escrito inicial; en tal virtud, es de señalar que la controversia constitucional debe ser enderezada contra los entes de derecho público antes citados; no obstante lo anterior, es de indicar que la Corte ha establecido jurisprudencia en el sentido de que si bien el artículo 105 constitucional y su Ley Reglamentaria sólo se refiere a entidades, poderes u órganos que pueden intervenir en un juicio de controversia constitucional, el hecho de que expresamente se señale a una Secretaría de Estado, como parte demandada, esto no constituye un motivo manifiesto e indubitable de improcedencia, si se considera que dicha dependencia se encuentra subordinada al titular del Ejecutivo Federal, cuando éste también figura como demandado, ya que es uno de los poderes a que se refiere el artículo 105 constitucional, tal como lo señala la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EL QUE SE SEÑALE, ENTRE OTRAS AUTORIDADES, A UNA SECRETARÍA DE ESTADO.

En términos de lo dispuesto por el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en relación con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o impugna una condena, y quien tenga el interés contrario. En este orden de ideas, no es el auto admisorio donde se puede calificar la existencia de ese interés contrario al actor y la consecuente legitimación procesal pasiva del demandado, sino que es en la sentencia donde el juez puede valorar los elementos existentes en autos, y resolver sobre la procedibilidad de la acción respecto de uno o varios de los demandados. Pues la legitimación pasiva ad processum deviene del simple hecho de que la parte demandada haya sido señalada como tal. En tanto que la legitimación ad causam constituye un aspecto que sólo puede examinarse en la sentencia. De ahí que, el hecho de que el artículo 105 Constitucional y su Ley Reglamentaria sólo se refieran a entidades, poderes u órganos, sin mencionar expresamente a la Secretaría de Estado, no constituye un motivo manifiesto e indubitable de improcedencia si se considera que dicha dependencia se encuentra subordinada al titular del Ejecutivo Federal, cuando éste también figura como demandado, ya que es uno de los Poderes a que se refiere el artículo 105 Constitucional.

Novena Época, Tesis J p. 47 96, pág. 295. Recurso de Reclamación en la Controversia Constitucional 2 96. Secretario de la

*Contraloría y Desarrollo Administrativo, 4 de junio de 1996.
Unanimitad de once votos.*

Dicho criterio carece de técnica jurídica, toda vez que erróneamente el Alto Tribunal de país confunde al Supremo Poder Ejecutivo depositado en un sólo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", de conformidad con el artículo 80 de la Carta Fundamental y que si tiene legitimación activa y pasiva para intervenir en un juicio de controversia constitucional, con el conjunto de órganos que le están subordinados, en el caso que nos ocupa, a las Secretarías de Estado.

A mayor abundamiento, es de señalar que como autoridad administrativa, el Presidente de la República, constituye el jefe de la Administración Pública Federal, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de dirección y de mando necesarios para mantener la unidad en la Administración, mientras que una Secretaría de Estado, es un órgano subordinado al Poder Ejecutivo Federal, de carácter político-administrativo, que auxilia a dicho funcionario público en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, en términos de lo dispuesto por los artículos 90 y 92 de la Carta Magna Nacional.

H.C. Tercero o Terceros Interesados.

Los terceros interesados son las entidades, poderes u órganos referidos en la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental, pero éstos no en su calidad de actores o demandados, sino de partes ajenas a aquéllos dos y que pudiesen resultar afectados por la sentencia definitiva que dictare la Suprema Corte de Justicia de la Nación; cabe señalar que el tercero interesado es, en el juicio de controversia constitucional, lo que el tercero perjudicado es en el juicio de garantías; en consecuencia por tratarse de autoridades no pueden servir los criterios que en materia de amparo existen respecto a este último.

En relación a este tópico, el maestro Alberto del Castillo del Valle,¹²¹ manifiesta que el tercero interesado puede o no existir, en un juicio de controversia constitucional, es decir, no en todas las controversias existe un sujeto que tenga la condición de tercero interesado,

¹²¹ Op. cit. supra nota 78.

pues la Ley secundaria condiciona su existencia a que la sentencia que se dicte en el juicio pueda perjudicar o afectar a uno de los entes legitimados activa o pasivamente.

Agrega que para que el Ministro Instructor reconozca la calidad de tercero interesado a uno de los mencionados entes, es preciso que el mismo acredite su interés en el negocio y la facultad de que la sentencia que se dicte en el juicio le pueda producir alguna afectación. De no presentarse dicha situación, no se le tendrá como tercero interesado y no podrá intervenir en el juicio como parte en el mismo.

En base a lo anterior, es de señalar que tendrá el carácter de terceros interesados, todos aquellos que pudieran resultar afectados por una sentencia que en su oportunidad dicte el Pleno de la Corte. El elemento interés debe estar determinado en función de los efectos que respecto a las facultades y competencia de los entes y órganos pudiera tener la sentencia que se dicte en la controversia.

II.D. Procurador General de la República.

Finalmente la fracción IV del artículo 10 de la Ley en comento, establece como última de las partes que pueden intervenir en las controversias constitucionales al Procurador General de la República.

Para el maestro Juventino V. Castro, el Procurador General de la República, es señalado como parte permanente en las controversias constitucionales, al entenderse que es una especie de "*Supervigilante de lo constitucionalmente reglamentado; procurador del Pacto Federal; destacado opinante social del ordenamiento jurídico nacional.*"¹²²

Este sujeto tiene la condición de parte indispensable y necesaria en los juicios de controversia constitucional, interviniendo a través de la formulación de un pedimento que debe rendir dentro del término de treinta días siguientes al en que se haya dado vista con la demanda de controversia constitucional, de conformidad con el artículo 26 de la citada Ley.

Sin embargo, hay que precisar que conforme a dicho precepto, se parte del supuesto de que las partes son quien demanda y quien es demandado, sólo en relación a ellos se utiliza los términos procesales demanda, emplazamiento, contestación de la demanda, ampliación de la demanda y reconvencción; respecto de las demás partes, y entre ellas el Procurador

¹²² Castro, Juventino V. Op. cit. supra nota 76. pag. 111-115

General de la República, la ley se limita a disponer que se les debe dar vista para que dentro del plazo manifiesten lo que a su interés convenga.

Por otra parte, la norma que prevé su intervención, debe ser entendida en el sentido de que se trata de una opinión fundada en relación con la materia de fondo planteada, tal y como lo dispone el artículo 28 de la Ley de la materia. El Procurador no asume la responsabilidad de la actora,¹²³ su papel no puede ir más allá de dar su opinión autorizada en relación con el fondo de la materia planteada, tal como se desprende del artículo 102, apartado A), párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la participación de este servidor público, se busca permitir la posibilidad de hacer oír el punto de vista de un especialista en derecho que es ajeno a la controversia y, por lo mismo darle a ella altura, seriedad y ecuanimidad, a objeto de resolver un diferendo de naturaleza fundamental.¹²⁴

III. PERSONALIDAD Y REPRESENTACIÓN.

Tener personalidad en un negocio judicial, entraña estar en condiciones de desplegar una conducta procesal dentro de él.

Partiendo de la idea de que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, de conformidad con la Ley, son personas morales, como tales requieren que alguien los represente. En los casos de esta clase de juicios la representación, está sujeta a principios de derecho público. El artículo 11 de la Ley secundaria, sostiene que la personalidad de los comparecientes al juicio se presume cierta, salvo prueba en contrario; sin embargo, el propio numeral prevé que es imperioso que las entidades que promuevan el juicio comparezcan al mismo por medio de "los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen (actor, demandado, tercero interesado), estén facultados para representarlos.

¹²³ Artículo 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvenición o ampliación fueran oscuros o irregulares, el Ministro Instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del Ministro Instructor la importancia y trascendencia lo amerita correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hubiere, admitirá o desestimará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes."

¹²⁴ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit. supra nota 120, págs. 22-24

En cuanto a la representación de un órgano o poder que concurra a una controversia constitucional, debe estimarse que es público y notorio que el Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, son quienes en determinado momento desempeñan el cargo y por tratarse de autoridades que se entienden de buena fe, es suficiente que afirmen tener ese carácter con que se ostentan para los efectos de que se les tenga que reconocer personalidad, tal como lo establece la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTRVERSIA 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 EN ACCIÓN.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento, que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esta hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.

Novena Época. Tesis p. X 96, pág. 166. Reclamación en la Controversia Constitucional 17 95. Ayuntamiento de Tepozotlán, Morelos. 5 de diciembre de 1995. Unanimidad once votos.

Respecto a la representación legal de los municipios par promover juicios de controversia constitucional, debe recaer en primer lugar, en el síndico del ayuntamiento y, excepcionalmente, cuando tengan impedimento legal en el presidente municipal, con la aprobación del ayuntamiento; y será necesario exhibir acta debidamente requisitada por el Secretario o autoridad competente, en los casos en que sea un municipio quien concurra a la controversia, bien como actor o demandado, pues difícilmente alguien tendrá capacidad para

saber quiénes son los síndicos o procuradores de todos los ayuntamientos que existen en el país; confirmando lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUNCIONARIOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLAS (CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

Del análisis de los artículos 53, 54, 57, 60, fracción II, 61 y 67 del referido ordenamiento, vigente al cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se infiere que la representación legal para promover controversias constitucionales por los Municipios debe recaer, en primer lugar, en el síndico o síndicos del Ayuntamiento y; excepcionalmente, cuando tengan impedimento legal, en el presidente municipal, con la aprobación del Ayuntamiento.

Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo IV, Noviembre de 1996, Tesis P. J. 66 96, pág. 326.

Controversia Constitucional 19/95, Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1º de octubre de 1996. Unanimitad de once votos.

De conformidad con el citado artículo 11 de la Ley de la materia, la personalidad debe presumirse, salvo renuncia, destitución, en términos de ley, esto es, para el caso de que se opere un cambio en los titulares del ente, poder u órgano, en principio, por ser la controversia un acto institucional y no personal, la controversia debe seguir su curso.

Cuando se trate de órganos colegiados, como el caso del Congreso de la Unión, lo debe presentar su presidente, que lo es el de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General. Lo mismo sucede con la Comisión Permanente; por lo que hace a las controversias que se afecte a un Estado en lo general, pero que no lesione a algún poder local en lo particular, deben ser planteadas por el Gobernador del Estado y esto es válido para el Distrito Federal; a los Congresos, Tribunales Superiores, los deben representar sus presidentes, tomando en cuenta que se refiere al consentimiento de la mayoría de los que integran dichos cuerpos colegiados.

IV. DISPOSICIONES PROCESALES QUE REGULAN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL.

IV.A. Legislación supletoria.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a falta de

disposición expresa en ella, deberá estarse a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; igualmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resulta de aplicación supletoria en esta materia por cuanto hace a los días hábiles, tal como lo prevé el artículo 2º de la citada Ley.

IV.B. Días hábiles.

Se entiende por días hábiles aquellos en que legalmente se pueden practicar actuaciones, es decir, en los que la Ley faculta a los tribunales judiciales a desahogar diligencias; de acuerdo con el artículo 2º de la Ley Reglamentaria, se sostiene que son días hábiles los que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en este sentido el artículo 163, en relación con el artículo 3º fracción III de la Ley Reglamentaria, se señala:

"Art. 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se consideran como días inhábiles los sábados y domingos, el 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

"Art. 3.- Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I...

"II...

"III.- No correrán durante los periodos de recesos, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"

IV.C. Términos.

La Ley Reglamentaria fija los términos dentro de los cuales debe presentarse los escritos, realizarse las diligencias u ofrecerse las pruebas. Tomando en consideración que están de por medio cuestiones de fondo, como son las constitucionales, los términos son amplios, y así se tiene que el artículo 21 de la Ley en comento señala lo siguiente:

"Art. 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclama; al que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día

siguiente al en que se produzca el primer acto de publicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que lo rige."

En base a dicho precepto, se encuentran tres hipótesis, si se trata de actos impugnados provenientes de los entes listados en el artículo 105 Constitucional, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del acto surta sus efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; si se tratara de la expedición de normas generales por parte de una entidad, el plazo de la impugnación en tiempo es también de treinta días a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma general impugnada. Ahora bien, dentro de estas hipótesis, igualmente el computo puede iniciarse al día siguiente a aquél en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia y si la acción constitucional se refiere a un conflicto respecto de límites el plazo será de setenta días, contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que origine el conflicto de límites. Aunado ello, el artículo 3º de la Ley secundaria señala que los plazos se computan conforme a las siguientes reglas:

"Art. 3º. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento.

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Por otra parte, el artículo 7º de la Ley Reglamentaria, dispone que las demandas o promociones pueden presentarse fuera del horario de las labores ordinarias, siempre y cuando se hagan ante el Secretario General de Acuerdos o persona que él designe, y el artículo 8º de la misma Ley, señala que si las partes radican fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte, se tendrán por presentadas en tiempo las promociones, si se depositan

éstas dentro de los plazos legales en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibido, pudiéndose utilizar el procedimiento de enviar promociones desde la oficina de telégrafos, siempre y cuando dicha oficina se encuentre ubicada en el lugar de residencia de las partes.

IV.D. Presentación de promociones.

La presentación de escrito (demanda, contestación a la demanda, reconvencción, ofrecimiento de pruebas, formulación de alegatos, interposición de recursos, etc.), pueden hacerse cualquier día y hora hábil, salvo que se trate de promociones de término, las que se pueden presentarse en términos de los artículos 7º y 8º de la citada Ley Reglamentaria; pueden considerarse que con motivo de este último precepto, "se están habilitando horas legalmente para que las partes pueden realizar una conducta procesal que no se cumplió dentro de las horas hábiles de funciones de la Suprema Corte de Justicia, y ese habilitamiento se da tan sólo en el caso de que se presenten promociones el día de la fecha en que vence el término procesal respectivo."¹²⁵

IV.E. Forma en que debe ser planteada una controversia constitucional.

Atento al artículo 22 de la Ley en la materia, dispone que la demanda por virtud de la cual se inicie una controversia debe ser formulada por escrito, esa es la forma en que se debe presentar la contestación a la demanda, ampliación a la demanda, y demás actuaciones que en la misma se practiquen.

IV.F. Notificaciones.

La notificación tiene por objeto hacer del conocimiento de las partes el contenido de las resoluciones que se dicten en un juicio y así estar en posibilidad de impugnarlas por medio de los recursos previstos por la ley.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley en comento, las notificaciones deberán practicarse al día siguiente del en que se emita la resolución por notificar, pudiendo practicarse dichas diligencias de la siguiente manera:

¹²⁵ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 78.

1.- Bajo publicación en lista, esto es, se realizan a través de papeles oficiales que se colocan en los estrados de la Suprema Corte de Justicia.

2.- Por oficio entregado en el domicilio de la partes, se refiere a la transcripción de la resolución por notificar en una cédula de notificación que se entrega en el domicilio señalado por las partes; en caso de que las mismas no señalan domicilio, se realizará conforme al inciso precedente. En este caso se habla de notificación personal.

3.- Por conducto de actuario, es la misma consideración que se refiere en el párrafo anterior, agregando que en este tipo de notificaciones se pretende asegurar que la parte interesada tome debido conocimiento del acto o resolución para que pueda cumplimentar lo notificado; en esta hipótesis también se habla de notificación personal.

4.- Mediante correo en pieza certificada con acuse de recibido, en este supuesto se refiere a las partes que residan fuera del asiento de la Suprema Corte, único Tribunal para tramitar esta clase de juicios.

5.- Por vía telegráfica en casos urgentes, en este caso las notificaciones se practican en situaciones urgentes, cuando es necesario hacer del conocimiento de una de las partes en un término breve el contenido de una resolución.

En tratándose de las notificaciones practicadas al Presidente de la República, las mismas se entenderán con el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo.

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley Reglamentaria, las partes involucradas en el juicio de controversia constitucional quedan obligadas a recibir los oficios de notificación que se les envíen, ya sea que éstos estén dirigidos a sus oficinas o domicilio, o bien en el lugar en que se encuentren; por su parte el actuario adscrito al Tribunal asentará en la razón respectiva el nombre de la persona con quien entendió la diligencia, sin que sea obstáculo para tener por practicada la diligencia de notificación, el hecho de que la persona se negará a firmar el acta correspondiente.

Ahora bien, en caso de que las diligencias de notificación no se realicen en la forma prevista por los citados artículos, de conformidad con lo previsto por el artículo 6° de la Ley en cita, serán nulas y lo procedente será solicitar la declaratoria de nulidad mediante el *incidente de nulidad de notificaciones*, mismo que con posterioridad se estudiará.

V. SUSPENSIÓN.

La Ley reglamentaria prevé la posibilidad de que sea concedida la suspensión del acto que motiva la controversia constitucional. La regulación que hace de esta materia tiene cierta similitud con la suspensión en el juicio de amparo.

“La suspensión del acto, cuya invalidez se reclama, es la medida cautelar por virtud de la cual se paraliza el actuar de las autoridades, con relación al acto de autoridad impugnado por medio de la demanda del juicio de controversia constitucional, a fin de que dicho acto no se ejecute, dejando sin materia el juicio respectivo.”¹²⁶

Esto es, la suspensión es la institución, a través de la cual cualquiera de los entes de derecho público previstos en el artículo 105 constitucional afectado por un acto de autoridad va a obtener que las cosas se mantengan en el estado que guardaban al momento de estar resolviéndose el juicio constitucional; es decir, el Ministro Instructor va a emitir una orden que tiene por efecto la prohibición para la autoridad de no continuar con la ejecución del acto impugnado, paralizando sus efectos y consecuencias.

Atento al artículo 14 de la Ley Reglamentaria, el Ministro Instructor de oficio o a petición de parte podrá conceder la suspensión del acto que la motivare hasta antes de que se dicte sentencia definitiva, es decir, será de oficio, cuando la suspensión se otorgue, sin necesidad de ser solicitada por la autoridad actora, sino con la simple presentación de la demanda respectiva. Por disposición legal, el Ministro Instructor la debe otorgar, paralizando la actuación de la autoridad demandada que se impugna por el actor. Respecto a la suspensión a petición de parte, se substancia por cuerda separada, en vía incidental, pudiéndose demandar en cualquier tiempo hasta antes de dictarse sentencia definitiva, de conformidad con el artículo 16 de la citada Ley y se otorga cuando reunidos los requisitos de ley de su procedencia, sea requerida o demandada por el actor.

Cabe señalar, que la suspensión únicamente se da en tratándose de *actos futuros o inminentes*, es decir, aquellos en los que no se materializa el acto objeto de la suspensión, no opera esta medida cautelar en relación a los actos pasados o consumados. Asimismo, la suspensión del acto reclamado se otorga exclusivamente por lo que hace a *actos positivos*, entendiéndose por éstos, a los actos de autoridad en los que esta va a desarrollar

¹²⁶ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 78.

determinada conducta con la que lesione a la entidad de derecho público en su esfera de competencia, pero si la demanda de controversia constitucional se promueve contra actos omisos o contra actos negativos, la suspensión respectiva no será otorgada.

Aunado a los elementos señalados en el párrafo precedente, de conformidad con el artículo 15 de la multicitada Ley, se precisan ciertos criterios por virtud de los cuales se establece una preferencia de los intereses federales ante los locales, dado que el Ministro Instructor deberá analizar que el otorgamiento de la suspensión, no ponga en peligro la seguridad nacional o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor, a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Por disposición expresa, la suspensión no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales, pero no así en tratándose de actos concretos de entidades, poderes u órganos, que si es posible impugnar mediante este mecanismo de control constitucional.

Atendiendo al texto del artículo 18 de la Ley en comento, se ordena al Ministro Instructor que tome en cuenta, para el otorgamiento de la suspensión las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, sin señalar la citada Ley cuáles deben ser éstas, tal como si se establecen en el juicio de garantías (artículo 107 fracción X Constitucional); sin embargo, se presupone que se trata de cuestiones de interés público.

Si es otorgada la suspensión del acto que motiva la demanda de controversia constitucional, en el auto respectivo deberá señalarse con precisión los alcances y efectos de esta medida cautelar, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el término respecto del cual opere, el día en que debe surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva; para el caso de que la demandada no cumpla con lo previsto en el auto suspensorial, el actor podrá interponer el recurso de queja, en términos de lo previsto por la fracción I del artículo 55 de la Ley de la materia.

De conformidad con el artículo 17 de la Ley reglamentaria, cuando se ha otorgado o negado la suspensión, el Ministro Instructor está facultado para modificar o revocar esa resolución, siempre y cuando la solicitud se funde en la presencia de un *hecho superveniente*, de la cual no haya tenido conocimiento dicho juzgador al momento de

resolver sobre la cuestión incidental, de lo contrario, no procederá la revocación o modificación de mérito; se entiende por *hecho superveniente*, aquéllos que tiene lugar con posterioridad a la resolución dictada en el incidente de suspensión y que modifican la situación jurídica existente cuando se pronunció la resolución.

En virtud de lo anterior, la revocación o modificación planteada, será resuelta por el Ministro Instructor, ante quien se hace la solicitud de referencia, cuando éste haya concedido o negado la suspensión, y contra la resolución que modifique o revoque la resolución de mérito, procede el recurso de reclamación, previsto en el artículo 51 fracción IV de la Ley en comento.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el recurso de reclamación, el Ministro Instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efectos de que éste resuelva lo conducente.

Respecto a la substanciación del incidente de suspensión, la Ley Reglamentaria es omisa, por lo que deberá estarse a las prevenciones de la legislación supletoria, en este caso, el Código Federal de Procedimientos Civiles, que regula la tramitación de los incidentes que no tengan señalada una actuación especial.

VI. IMPROCEDENCIA.

La improcedencia, es una institución por virtud de la cual la Suprema Corte de Justicia, está impedida a establecer si el acto o la norma general es constitucional o inconstitucional, esto es, la improcedencia va a motivar que el Alto Tribunal no dirima la controversia constitucional ante él planteada, por no haberse cumplimentado los requisitos constitucionales y legales, previstos en la Carta Fundamental en su artículo 105, y en su Ley Reglamentaria.

El impedimento que motiva a la Suprema Corte de Justicia para considerar que la acción intentada no es procedente, puede motivar que se dicte resolución en cualquiera de los siguientes dos sentidos:

a).- Desechamiento de la demanda.- Cuando la causal de improcedencia es notoria y manifiesta desde el momento de su interposición, es decir, cuando el supuesto de

improcedencia se desprende de la lectura de la demanda. De conformidad con el artículo 25 de la Ley de la materia, el Ministro Instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia la desechará de plano; lo anterior supone que dicho juzgador, con la "mera lectura del escrito inicial", considera probada la correspondiente causal de improcedencia, sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifiestos claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables.

b).- Resolución de sobreseimiento.- Esta determinación se emite hasta después de que se ha substanciado en todas sus parte el juicio.

De acuerdo al ordenamiento mexicano, existen dos clases de improcedencia de la controversias constitucionales, a saber:

- *Improcedencia Constitucional*, prevista en el artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya única hipótesis se refiere a la materia electoral, misma que quedó precisada en el capítulo anterior, bajo el rubro "Excepción a la materia electoral", por lo que reitero los argumentos ahí vertidos.
- *Improcedencia Legal*, prevista en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, cuyas hipótesis son las siguientes:

1.- Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta improcedencia se refiere a la jerarquía de la Corte como máximo Tribunal, dado que la misma no está legitimada activa o pasivamente para intervenir en las controversias constitucionales. Al respecto, vale recordar la competencia del Alto Tribunal para conocer de este mecanismo de control constitucional previsto en la Ley Fundamental en sus artículos 104 fracción IV y 105, así como en la legislación secundaria, artículo 1º de la Ley Reglamentaria y 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyos dispositivos legales aluden a que el Pleno de la Corte, es el órgano competente para conocer en única instancia de este mecanismo de control constitucional, y si la demanda de controversia constitucional fuere procedente contra actos emitidos por dicho Tribunal, él mismo sería el encargado de resolver la referida instancia, convirtiéndose en juez y parte a la vez. Aunado a ello, sus resoluciones no pueden ser motivo de estudio por tribunales de

menor jerarquía, en razón de que tienen el carácter de inatacables, en todos los casos en que la Corte intervenga.

2.- *Contra normas generales o actos en materia electoral.*

En este supuesto se reitera la improcedencia constitucional y al efecto me remito a las consideraciones expuestas en el capítulo anterior, bajo el rubro, "*Excepción a la materia electoral.*"

3.- *Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.*

En esta fracción se prevé la figura jurídica de la "*litis pendencia*", es decir, cuando se encuentra pendiente de resolver otra controversia, el segundo juicio es improcedente, siempre y cuando haya identidad de actor, demandado, acto cuya validez se reclame y los conceptos de invalidez sean los mismos; ahora bien, si en la segunda demanda entablada existe identidad de partes y es el mismo acto, pero se expresan distintos conceptos de invalidez, entonces la segunda demanda será procedente y se resolverá con independencia de la primera.

4.- *Contra normas generales o actos 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, en los casos a que se refiere el artículo 105 fracción I, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Esta hipótesis de improcedencia implanta la figura jurídica conocida como "*cosa juzgada*", es decir, cuando se haya dictado una sentencia ejecutorizable, contra la que no procede recurso alguno y cuyo sentido no puede ser modificada, siempre y cuando se resuelva la controversia principal y que en el juicio posterior exista identidad de partes, normas generales o actos y que los conceptos de invalidez hayan sido estudiados en el primer juicio de controversia constitucional, de esta manera se pretende evitar que en dos

ocasiones se estudie respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto o norma general.

5.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

En este supuesto, la improcedencia se refiere a la cesación de los efectos de tales acontecimientos, cuya consecuencia es la inexistencia de una cuestión controvertida, esto es, se desprende el motivo origen de la controversia, no es posible entrar al análisis lógico-jurídico de los conceptos de invalidez, dado que la norma general o el acto no están surtiendo sus efectos, y por lo tanto resulta ineficaz substanciar el juicio constitucional.

Respecto a este tópico, el maestro Alberto del Castillo del Valle, refiriéndose al juicio de amparo, adecuándolo al juicio de controversia constitucional, manifiesta que esta causal de improcedencia obedece a la inutilidad de substanciar en todas sus partes una controversia constitucional cuando el acto motivo de la misma deja de existir, o sea, cuando desaparece, puesto que entonces el objetivo final de esta instancia jurisdiccional ha dejado de tener actualidad, debido a que con la cesación de efectos del acto cuya invalidez se demandó (ya porque haya sido anulado, revocado o que haya cesado sus efectos por cualquier otra causa), ya no será factible obtener una resolución de invalidez del mismo, vía la resolución de la controversia constitucional, invalidación que indirectamente ya se había analizado.¹²⁷

6.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

En este supuesto, se obliga al actor a agotar previamente, a la substanciación de este mecanismo de control constitucional, los recursos ordinarios legalmente previstos, que puedan ser resueltos por un órgano distinto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que en su caso, motiven que se anule o modifique el acto que se impugna.

¹²⁷ Del Castillo del Valle, Alberto. El Amparo Penal Indirecto: Grandeza y Desventajas. Breviario de Aberraciones Judiciales en Amparo Penal. México 1994, Ed. Duero, Págs. 107-116, y la Impugnación de Leyes Inconstitucionales en México. Op. cit supra nota 78.

El recurso o medio de defensa legal que deberá agotar el actor se seguirá en todas sus partes, lo cual puede ser materia judicial o política.

7.- Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley de la materia.

Esta hipótesis se refiere a los actos cometidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los cuales no se promueve el juicio de controversia constitucional dentro de los términos previstos por el artículo 21 de la Ley Procesal.¹²⁸

En esta fracción, se señala la consecuencia que se deriva de la falta de cumplimiento con el término prejudicial y que es la declaratoria o de inadmisibilidad de la demanda o de sobreseimiento del juicio, ambas instituciones derivadas de la improcedencia de la acción de controversia constitucional.¹²⁹

A mayor abundamiento, esta hipótesis de improcedencia, alude a la extemporaneidad para promover una controversia constitucional, es decir, cuando no se impugne con oportunidad el acto o norma general a través de la vía legal procedente, dentro de los supuestos temporales previstos por el citado artículo y, la consecuencia que se deriva de la falta de cumplimiento con el término prejudicial es la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda.

8.- En los demás casos en que la improcedencia resultare de alguna disposición de la ley.

Mediante esta fracción se abre una amplísima gama de supuestos, por virtud de los cuales resultaría una demanda de controversia constitucional improcedente, siempre y cuando la causa de improcedencia se desprenda de la propia legislación reglamentaria, esto es, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

¹²⁸ "Art. 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclama, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que de lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los rige."

¹²⁹ Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 52, pag.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no se encuentre precisamente en el precepto que se analiza. Aunado a ello, es de indicar que por medio de esta fracción, nace la *improcedencia jurisprudencial* de la controversia constitucional, dado que la improcedencia de este medio de control deriva del estudio que la Corte haga de un caso concreto y que determine que el supuesto respectivo no se desprenda del contenido de la Ley en comento, sin que sea admisible fundamentarla en otra Ley, verbigracia, una controversia constitucional será improcedente cuando no sea promovida por los entes de derecho público previstos en la fracción I del artículo 105 Constitucional.

Por último, es de indicar que el precepto en estudio, dispone en su parte final, "en todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio", en virtud de los anterior, no es necesario que las partes hagan valer la causal de improcedencia, sino que la Corte deberá por sí misma avocarse al estudio del expediente, es necesario que la causal de mérito esté debidamente acreditada y que no se infiera o se desprendan simples presunciones.

Confirma lo anterior, las tesis jurisprudenciales que a continuación se transcriben:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: "En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio." Siguese se allí que su invocación, por parte interesada, pueda válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón, el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría hacer de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer, o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas oficiosamente. Por eso, sino se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II del Código

Federal de Procedimientos Civiles, que dice: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señaladas los siguientes:... Tres días para cualquier otro caso", no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la instrucción de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la Ley Reglamentaria que señorea este proceso.

Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo III. Julio de 1996. Tesis p. J. 31/96, pág. 392. Controversia Constitucional 11/95. Roberto Madrazo Puntado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República, 26 de marzo de 1996. Unanimidad once votos.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUBITABLES.

Al Ministro Instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la Ley Reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indubitables de improcedencia que generarían el rechazo categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que se deberá someter a la consideración del Tribunal Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y propiedades propias si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro Instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda, y en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocarán por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al pronunciar la sentencia definitiva. Las características de los motivos manifiestos e indubitables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas pueden invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto

el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva.

Novena Época. Tesis J/P 32/96. Controversia Constitucional 11/95.

Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República, 26 de marzo de 1996. Unanimidad once votos.

VII. SOBRESEIMIENTO.

Es la figura procesal, mediante la cual la Suprema Corte de Justicia va a determinar un juicio de controversia constitucional o darlo por terminado, sin que en la resolución respectiva se haga una declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto impugnado por no entrar al fondo del negocio.

El sobreseimiento se puede presentar en cualquier etapa del juicio, siempre y cuando no se haya dictado la sentencia ejecutoriada del mismo, su finalidad es dar por concluido el juicio de controversia constitucional.

Atento a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Reglamentaria el sobreseimiento procede en los siguientes casos:

1.- Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales.

En este supuesto se encuentra el mismo derecho que se tiene para ejercitar la acción de controversia constitucional, existe para su desistimiento, es decir, el titular del derecho de acción, puede solicitar antes de que se substancie en todos los términos por así convenir a sus intereses.

El desistimiento deberá ser por escrito, esto es, de manera "*expresa*", sin que la Ley de la materia señale que se deberá ratificar dicho acto; cabe mencionar que por disposición legal no es posible sobreseer la controversia de mérito por desistimiento del titular de la acción cuando se trate de impugnar una norma general.

2.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 19 de la Ley en comento.

En esta hipótesis el sobreseimiento se debe decretar cuando aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia, lo cual se puede dar en cualquier momento del juicio de controversia constitucional, esto es, la improcedencia que obliga a sobreseer puede haber existido al iniciarse el procedimiento y no haberse descubierto sino tiempo después, es decir, que en un primer momento no era manifiesta o notoria, o bien, que sobrevino durante alguna etapa de la secuela procesal que no fue advertida por el juzgador, pero durante el desarrollo del procedimiento se descubre su existencia, y en consecuencia el Alto Tribunal le estará prohibido continuar la tramitación del juicio.

3.- Cuando las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto material de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último.

En este supuesto si la norma general o el acto impugnado de inconstitucionalidad por parte de la actora no existe, la Corte se encuentra imposibilitada material y jurídicamente para estudiar el fondo del negocio, esto es, no hay posibilidad de juicio; o bien, cuando el acto impugnado señalado en la demanda como inconstitucional no aparece acreditado porque el actor no aportó las pruebas idóneas y suficientes para demostrar su existencia, esto es, no se acreditó fehacientemente como tal en el juicio, en consecuencia el Tribunal igualmente se encuentra imposibilitado para decretar su anulación.

4.- Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

En esta hipótesis normativa, las partes acuerdan dar por terminada la controversia puesta a consideración de la Suprema Corte de Justicia, exhibiendo para ello el convenio respectivo, a fin de que dicho Tribunal esté en posibilidad para decretar el sobreseimiento, cabe mencionar que por disposición expresa no se podrá sobreseer el juicio cuando el objeto de la controversia recaiga sobre normas generales, esto es, no se podrá pactar la nulidad de las mismas.

VIII. PROCEDIMIENTO.

VIII.A. DEMANDA.

El primer acto procesal que se debe observar en el juicio de controversia constitucional, es la presentación de la demanda por escrito; con ello se asegura que quedará constancia de las argumentaciones hechas valer por el actor al impugnar la norma general o el acto pronunciado. El artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que el escrito de demanda de controversia constitucional exprese los siguientes puntos:

a).- La entidad, poder u órgano actor, su domicilio, el nombre y cargo del funcionario que los represente.

Este apartado se refiere, como primer elemento, a los titulares quienes promueven la acción y que en obvio de repeticiones omito señalar a los entes de derecho público previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Este requisito se encuentra relacionado con el principio de procedencia del juicio de controversia constitucional en favor de entes públicos, en el que se advierte que las autoridades que no aparecen en la enumeración limitativa del citado artículo constitucional, no podrán recurrir a este medio de control constitucional, así como el principio de instancia de un ente público, mediante el cual la entidad, poder u órgano, tiene a su alcance el instrumento para hacer efectiva la impugnación del acto que invade su esfera competencial.

El segundo elemento que enumera la citada fracción se refiere a la designación de la casa para oír y recibir notificaciones por parte del actor, ya que de esta forma se podrán practicar diversas diligencias de notificación personal, así como hacerle de su conocimiento las actuaciones que se desarrollen en la secuela del procedimiento o para que, en su caso, puedan ser impugnables por medio de los recursos previstos por la ley.

Asimismo, el promovente podrá autorizar a personas para oír y recibir notificaciones, se impongan de los autos y reciban copias de traslado, atento al artículo 41 de la Ley en comento.

Por lo que hace al tercer aspecto que debe contener la demanda, en términos de esta fracción, es el relativo al nombre y cargo del funcionario que los represente, quien deberá

exhibir el documento que acredite su personalidad, independientemente de que en términos del artículo 11 de la Ley procesal se presuma la representación.

b).- Las entidades, poder u órgano demandado y su domicilio.

En este apartado es preciso señalar, por parte del actor, cuál es el ente público que emitió el acto o norma general impugnada de inconstitucionalidad y precisar el domicilio para poder emplazarlo a juicio a deducir sus derechos y defender, en su caso, el acto o la ley que ataca contrario a la Constitución.

Considero que en cuando a este último requisito no debería ser necesario, dado que el juzgador federal, tiene conocimiento exacto de los domicilios donde tienen sus asientos los entes, poderes u órganos para poderlos emplazar.

c).- Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere y sus domicilios.

Este sujeto puede existir o no en el juicio de controversia constitucional, y para el caso de que se acredite su existencia, se deberá señalar a la entidad, poder u órgano ajeno al actor y demandado que pudiese resultar afectado por la sentencia definitiva, precisando su domicilio para efecto de emplazarlo a juicio. Ahora bien, cuando en un juicio de esta naturaleza no exista tercero interesado, el actor tiene la obligación de hacerlo saber al Alto Tribunal, lo que se cumple con la propia demanda señalando la expresión "*tercero interesado: no existe*", con ello, queda cumplido el requisito de esta fracción.

d).- La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado.

Antes que todo, debe establecerse una relación entre la ley y el acto impugnado y la autoridad a que se le atribuye, es decir, el requisito quedará cumplido cuando el promovente atribuya al ente, poder u órgano correspondiente la emisión del acto o ley cuya invalidez se demande, en caso de norma general, su promulgación, ya sea del titular del Ejecutivo Federal o Local, y su refrendo a las autoridades que hayan firmado la ley para darle vigencia.

En cuanto al segundo requisito, debe complementarse con el señalamiento del medio oficial en que las normas se hubieren publicado y esto obedece a la importancia que tiene la

fecha de publicación, para el computo del plazo para interponer en tiempo la demanda, siempre parte de la fecha de publicación de la norma general emitida y nunca de la entrada en vigor de la norma general que constituya el acto reclamado.

e).- Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados.

El actor deberá señalar uno por uno los preceptos que a su juicio considere violados por el ente, poder u órgano que haya señalado como responsable, esto es, la solicitud de invalidación de un acto o norma general consistente en la afirmación de que los mismos contradicen a la Carta Fundamental; no perdiendo de vista que se trata de una contradicción entre el acto o ley impugnada y un concreto precepto constitucional. La exposición de dichos preceptos constitucionales resultan importante para que el juzgador se encuentre en posibilidad de determinar si se cometió la violación constitucional indicada por el actor.

f).- La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyen los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se reclama.

Este requisito está constituido por lo que se denominada *protesta legal*, que debe hacerse para el efecto de que el promovente no manifieste actos o hechos falsos al momento de poner en antecedente al Tribunal, las violaciones cometidas por el ente, poder u órgano. Los antecedentes de la norma o acto impugnado deberán ser narrados sistemáticamente y en forma cronológica.

g).- Los conceptos de invalidez.

Este elemento se refiere a los razonamientos lógico-jurídicos vertidos por el promovente, tendiente a acreditar la violación constitucional a cargo de las entidades de derecho público al emitir la norma general o el acto declarado inconstitucional.

En relación a la consideración que el maestro Alberto del Castillo del Valle hace al explicar, que un concepto de violación -refiriéndose al juicio de amparo-, ¹³⁰ "es una especie de silogismo", adecuándolo a este medio de control constitucional, se concluye que consta de una *premisa mayor*, constituida por el precepto constitucional violado; una *premisa*

¹³⁰ Ley de Amparo Comentada. Op. cit supra nota 52, pág. 258 y 259.

menor, que está comprendida por la norma general o acto impugnado que conculca el texto constitucional; y por una *conclusión*, la que será en el sentido de señalar por qué motivo la ley o acto impugnado debe ser nulificado por la Suprema Corte de Justicia al momento de resolver el juicio de controversia constitucional.

En virtud de lo anterior, los conceptos de invalidez consisten en una relación razonada entre la ley o acto impugnado y los preceptos constitucionales que el ente público considere violados, demostrando la contravención, solicitando a la Corte se pronuncie en tal sentido; además constituyen la parte medular de la demanda, porque ellos implican la demostración de la inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado.

Aunado a los requisitos antes señalados, el actor debe acompañar a su escrito inicial de demanda los documentos en que funde su acción; si no los tuviere a su disposición designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales, para que, a su costa, se mande expedir copia de ellos, en la forma que prevenga la ley antes de admitirse la demanda, así como todos aquellos documentos que tenga en su poder y que hayan de servir como pruebas de su parte, mismos que se admitirán y desahogarán en la audiencia, independientemente de que con posterioridad no se haga gestión al respecto por parte del actor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32 de la Ley Reglamentaria, 323 y 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en esta materia.

Igualmente, si se quiere solicitar la suspensión del acto en la misma demanda, puede abrirse un capítulo especial, para pedir el otorgamiento de esta medida cautelar.

Por último, se puede concluir en el escrito de demanda, con un capítulo relativo a los *puntos petitorios*, en los que se sintetiza lo que el actor pretende que sea acordado por la Suprema Corte con motivo de la presentación de la demanda, y las respectivas firmas de los promoventes.

Estos son grosso modo, los requisitos que debe reunir la demanda de controversia constitucional, que deberá presentarse en original y tantas copias de ella, como parte sean en el juicio, a fin de que se les emplace y corra traslado de la demanda para que estén en amplitud de intervenir en el juicio.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley Reglamentaria, recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que

corresponda, a un Ministro Instructor, a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. Presentando la demanda ante la Suprema Corte de Justicia, deberá recaer un proveído denominado *auto inicial*, que deberá emitirse inmediatamente a que el secretario de la Suprema Corte de Justicia dé cuenta con este escrito al Ministro Instructor, pudiendo ser en los siguientes sentidos:

1.- Auto de desechamiento de demanda: Se emite cuando el Ministro Instructor al analizar la demanda, encuentra motivo manifiesto o indubitable de improcedencia (art. 25 de la Ley Reglamentaria), en tal virtud la desechará de plano. El desechamiento debe fundarse en razones indubitables y verdaderamente notorias, no en simples apreciaciones o suposiciones.

2.- Auto de aclaración de demanda: De acuerdo con lo previsto por el artículo 28 de la Ley de la materia, cuando la demanda fuere oscura o irregular, el Ministro Instructor prevendrá al promovente para que subsane las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

En caso de no desahogar la prevención ordenada “y si a juicio del Ministro Instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerite, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista a su pedimento si lo hiciere, admitirá la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.”

Al respecto, cabe señalar que la Ley es omisa, en el sentido, si en el mismo auto deberá especificar en qué consiste la prevención a fin de que la parte actora subsane la irregularidad y la forma en que ésta deberá desahogar la misma.

3.- Auto de admisión de la demanda: Mediante este auto se va a dar entrada a la demanda, dando así inicio al juicio constitucional, siempre y cuando la misma se haya presentado debidamente integrada, sin ninguna causa notoria de improcedencia, o bien, este auto puede ser precedido de una aclaración ordenada por el Ministro Instructor y en el que el actor haya omitido alguno de sus requisitos.

Atento al artículo 26 de la Ley en cita, admitida la demanda, el Ministro Instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, dando vista a las demás partes (tercero interesado y Procurador

General de la República), para que dentro del mismo plazo manifieste lo que a su derecho convenga; aunado a estos requisitos, el citado juzgador deberá acordar lo conducente, respecto a que se tenga por presentado al promovente, reconociendo y acreditando su personalidad, en representación del ente público; teniendo por señalado domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, así como a las personas autorizadas para los mismos efectos; acordar lo procedente respecto del incidente de suspensión y en general a cada una de las pretensiones solicitadas por el promovente.

Como última consideración a este apartado, la demanda podrá ser ampliada dentro de los quince días siguientes al de la contestación, siempre y cuando en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente, en la inteligencia de que la Ley prevé la posibilidad de una ampliación de demanda, misma que deberá reunir los mismos requisitos que el escrito inicial, debiendo correr traslado por el término de treinta días al demandado a fin de que produzca su contestación en relación a esta parte de la litis.

VIII.B. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El escrito de contestación de la demanda deberá presentarse dentro de los treinta días hábiles siguientes al en que se notificó el auto admisorio de la demanda y se emplazó a la parte demandada a juicio. Este acto jurídico deberá tramitarse conforme a lo previsto por la demanda.

Atento al artículo 23 de la Ley Reglamentaria, la contestación de la demanda deberá contener la relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, y las razones o fundamentos jurídicos que estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

Cabe señalar, que cada hecho debe ser contestado en lo particular y de manera específica, ya sea que se afirmen unos, se nieguen otros, se haga referencia a que se ignoren otros más, o bien, se puede hacer la aclaración de como sucedieron los hechos.

En otro orden de ideas, cuando haya transcurrido el término del emplazamiento, sin haber sido contestada la demanda, se considerarán contestados en sentido afirmativo los

hechos expuestos en la demanda, salvo prueba en contrario, en la inteligencia de que se trate de hechos directamente imputables a la parte actora, lo anterior de conformidad con el artículo 30 de la Ley procesal.

VIII.C. RECONVENCIÓN A LA DEMANDA.

De conformidad con el artículo 26, segundo párrafo de la Ley procesal, se prevé la posibilidad de que al contestar la demanda se pueda recurrir al actor, ejerciendo así un derecho en favor del demandado dando origen a un nuevo litigio y en el que se solicita se corra traslado de ella al actor para que la conteste, observándose lo dispuesto en los apartados precedentes sobre la demanda y contestación, por lo que me remito a las consideraciones expuestas.

VIII.D. AUDIENCIA DE LEY.

Transcurrido el término para contestar la demanda o la reconvencción, en su caso, el Tribunal abrirá el juicio a prueba, dentro del término de treinta días, para el efecto de la celebración de la *audiencia de ley*, atento a lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley de la materia. Una vez declarada abierta dicha diligencia por el Ministro Instructor, se procederá a la recepción, admisión y desahogo de pruebas de las partes, las que posteriormente alegarán lo que a su derecho corresponda, en la inteligencia de que en dicha diligencia judicial, tendrán que desahogarse los medios probatorios, independientemente de que asistan o no las partes contendientes, es decir, la audiencia se celebrará de oficio, según lo dispone el artículo 34 de la Ley en cita, el cual alude a que la audiencia se desarrollará recibiendo primeramente las pruebas aportadas por las partes, recepción que se hace por su orden y posteriormente se formulan los alegatos, los que deberán presentarse por escrito.

Como se dijo con anterioridad, la audiencia prevista por el artículo 29 de la ley de la materia, se compone de las siguientes etapas:

a).- Período de recepción de pruebas.

El período probatorio, es la actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto, o bien, a la existencia del mismo, es decir, las partes tienen la

obligación de acreditar a través de diversos medios de prueba, que la razón les asiste en el juicio.

El ofrecimiento de pruebas es un derecho procesal, mediante el cual se fortalece las aseveraciones vertidas por las partes que intervienen en el juicio, estos es, los hechos narrados por la actora y contestados por el demandado, acreditando por una parte los extremos de la acción, y por otra, las excepciones y defensas.

Atento al artículo 31 de la Ley procesal, dentro de esta clase de juicios, son admisibles todos aquellos medios probatorios, siempre y cuando no sean contrarios a derecho, además de que no se trate de prueba confesional por medio de posiciones; respecto a esta última probanza, cabe señalar el comentario que al respecto hace el maestro Alberto del Castillo del Valle, al referir que la "prohibición que existe en materia de pruebas y específicamente de la confesional, es la obtenida a través de posiciones o preguntas verbales o escritas, formuladas por una de las partes dentro del juicio a su contraria; sin embargo, para el caso de que la confesión de la contraparte sea arrancada por otros medios, como puede ser algún escrito, deber ser admitida, desahogada en la audiencia constitucional."¹³¹

Las consideraciones señaladas con anterioridad resultan válidas en esta clase de juicios, toda vez que el oferente de la confesión de la contraria no necesariamente puede consistir en la manifestación a través de preguntas o posiciones, sino que se puede obtener mediante otros medios, como podrían ser la manifestación o declaración a través de un documento público o privado que perjudique a su autor.

Atendiendo a la legislación supletoria, el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala como medios de prueba los siguientes:

"Art. 93. La ley reconoce como medios de prueba:

"I. La confesión.

"II. Los documentos públicos.

"III. Los documentos privados.

"IV. Los dictámenes periciales.

"V. El reconocimiento o inspección judicial.

"VI. Los testigos.

¹³¹ Op. cit. supra nota 52.

"VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubiertos de la ciencia, y
"VIII. Las presunciones."

Analizando someramente cada uno de los medios de prueba señalados con anterioridad, vale hacer las siguientes consideraciones:

1.- La Confesión: Siempre debe referirse a hechos propios del absolvente y sólo habrá confesión, tan sólo cuando se declare algo que perjudique al externante. Respecto a esta clase de juicios, cabe recordar que la misma será procedente siempre y cuando se obtenga por medios diversos a la formulación de posiciones; confirma lo anterior, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"PRUEBA CONFESIONAL VALOR DE LA.
Tratándose de la prueba confesional, solo tiene valor probatorio pleno, lo que el confesante admite en su perjuicio, pero no en lo que le beneficia, pues para que esto tenga valor, necesita ser demostrado."
Sexta Época, Cuarta Parte, Vol. IX, Pago. 144, Hudo 13321'60,
Francisco Rayas Sánchez.

2.- Documental Pública: De conformidad con el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en esta materia son, "documentos públicos aquellos cuya formación esté encomendada por la ley, dentro de los límites de sus competencias, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

3.- Documentos Privados: Se refiere a los escritos emitidos por particulares sin la intervención de funcionario público o de persona autorizada para ejercer la fe pública; ahora bien, respecto de esta probanza cabe precisar que ésta no produce prueba plena para ser valorada conforme a los intereses del oferente y para otorgarle el valor probatorio pleno se requiere que la persona que signa el documento reconozca y admita como suya la firma que

aparece al margen o al calce del mismo, para así sostener su autenticidad. De conformidad con el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en esta materia: "son documentos privados lo que no reúnan las condiciones previstas por el artículo 129."

En relación a la prueba documental, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 32 de la Ley en la materia, la misma se puede presentar en cualquier etapa del juicio, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y que se tenga como recibida en este acto, aunque no exista la gestión expresa del interesado.

4.- *Dictámenes Periciales:* Esta prueba se refiere a las personas entendidas en alguna ciencia o arte, que puede ilustrar al juzgador respecto de una materia que no domina y para cuyo examen se requieren conocimientos especiales en mayor grado que los que entran en el caudal de una cultura general; respecto a esta probanza la Ley de la materia, en su artículo 32, segundo y tercer párrafos, señala las condiciones legales para que dicha probanza sea admitida, destacando que la misma deberá ofrecerse diez días antes de la celebración de la audiencia de ley, sin computarse ni el día del ofrecimiento ni el día del desahogo de la misma, al momento de anunciarla deberá el oferente exhibir el cuestionario para los peritos que considere pertinentes para el desahogo del dictamen respectivo al que se pueden asociar los peritos de las partes o éstos rendir por separado su dictamen y el perito designado por dicho juzgador deberá declarar si se encuentra impedido para fungir como tal, conforme a las disposiciones del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

5.- *El Reconocimiento o Inspección Ocular:* Esta prueba se refiere al examen o comprobación directa que realiza el Tribunal a fin de verificar hechos o circunstancias de un juicio, cuya descripción se consigna en los autos respectivos, para dar fe de su existencia, así como de las cosas o lugares que deban ser examinados a proposición de las partes en contienda.

El Código supletorio señala que la inspección judicial puede practicarse a petición de parte o por disposición del Tribunal, mediante la oportuna citación de las partes para que si

lo deseen puedan concurrir al acto. La prueba se acepta únicamente cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos especiales; de dicha diligencia se levantará acta circunstanciada en la que se asentarán las observaciones que hagan las partes, quienes firmarán en unión de la autoridad judicial. (Arts. 161 al 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles.)

En esta clase de juicios, esta probanza deberá anunciarse con la misma antelación que la probanza anterior, debiendo precisar la materia de la cual versará.

6.- Los Testigos: De conformidad con la legislación supletoria, todos los que tengan conocimiento de los hechos que las parte deben probar, están obligados a declarar como testigos.

En términos del artículo 32, segundo párrafo de la Ley procesal, para que sea admisible la prueba de testigos, es menester que el oferente de la misma adjunte el escrito respectivo copias suficientes para los testigos (sic), las que serán repartidas entre los demás colitigantes para que estén en posibilidad de formular las repreguntas idóneas a tales personas, y con ello se llegue a la verdad legal. No se podrá restringir el derecho para formular las preguntas a cada testigo y por cada parte, razón por la cual se pueden formular todas las preguntas que se consideren pertinentes, y de acuerdo con el artículo 179 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en esta materia, el juzgador tiene la más amplia facultad para formular repreguntas a los testigos.

La prueba testimonial ofrecida en esta clase de juicios, deberá anunciarse diez días antes de la celebración de la audiencia, sin computarse el día del ofrecimiento ni el día del desahogo de la audiencia, y sólo se admitirán hasta tres testigos por cada hecho.

7.- Elementos aportados por los descubrimientos de las ciencias: Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

En todo caso, señala el Código supletorio, se necesitan conocimientos especiales para la apreciación de los medios de prueba especiales descritos y oír al Tribunal el parecer de un perito nombrado por él, cuando las partes lo pidan o el lo juzgue conveniente.

8.- Las Presunciones: La última prueba admisible en este juicio es la presuncional en su doble aspecto legal y humana, y consiste en una serie de inferencias que se desarrollan en el juicio por parte del juzgador, tanto porque así lo dicte su criterio o porque la ley le imponga esa obligación. Esta probanza se valorará de oficio al momento de resolver en definitiva el sumario en estudio.

Estos son los medios probatorios que puede aportar las partes en un juicio de controversia constitucional, debiendo admitirlas el Ministro Instructor, de conformidad con el artículo 31 de la Ley reglamentaria. Ahora bien, dicho juzgador deberá desechar las pruebas que no guarden relación directa e inmediata con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva, esto es, dicho juzgador evitará las probanzas que sean innecesarias, siempre y cuando no deje en estado de indefensión a las partes.

En otro orden de ideas, la Ley procesal faculta al Ministro Instructor, mientras no cierre el proceso, a decretar cuantas pruebas sean necesarias para mejor proveer (art. 35), dicha atribución se confirma con lo previsto por los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en esta materia, dado que dichos preceptos aluden a que para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero y tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, así como se podrá decretar en cualquier momento, sea cual fuere la naturaleza del negocio la práctica de diligencia probatoria, siempre que estime necesaria y sea contundente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. Confirma lo anterior las tesis jurisprudenciales que a continuación se transcriben:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA MEJOR PROVEER, ES LEGAL AGREGAR A LOS AUTOS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR UN TERCERO.

De conformidad con los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las partes en una controversia constitucional tienen a su cargo el ofrecimiento y rendición de las pruebas contundentes. Sin embargo, tomando en

consideración la naturaleza del orden público de la controversia constitucional como mecanismo de protección directa de nuestra Carta Magna, el artículo 35 de dicho ordenamiento legal establece que el Ministro Instructor tiene expedita facultad para decretar pruebas para mejor proveer. Ahora bien, en términos de los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley en la materia, dicha facultad implica que el juzgador puede decretar como pruebas para mejor proveer todos aquellos medios probatorios que a su juicio produzcan el conocimiento de las hechas controvertidas con independencia de la fuente de que provengan, con tal de que se respeten los derechos procesales de las partes, sin que pueda considerarse como limitante para el ejercicio de dicha facultad el que, el elemento de convicción respectivo sea ofrecido por un tercero, en virtud de que, en primer lugar, éstos tienen la obligación de prestar auxilio a los titulares en la averiguación de la verdad, de conformidad con el artículo 90 del ordenamiento legal citado, y en segundo lugar, porque atendiendo a su finalidad, la facultad para decretar pruebas para mejor proveer conlleva que el juzgador puede allegarse todos los elementos necesarios para el esclarecimiento de la verdad, siendo que las pruebas decretadas con tal carácter son agregadas en autos no en atención a la promoción de un tercero, sino a la facultad propia concedida al juzgador por disposición expresa de la ley.

Novena Época. Tesis P. C/X 95, pág. 86. Recurso de Reclamación en la Controversia Constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pineda, Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, Pedro Jiménez León, Presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco y Andrés Madrigal Sánchez; Procurador General de Justicia de dicho Estado, 12 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENEN FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS.

En términos del primer párrafo del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro Instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer "en todo momento", es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, sin que dicha facultad quede condicionada a que hayan sido desahogadas las pruebas de las partes y por lo tanto, tal poder comprende el tener expedita la facultad para decretar la práctica de cualquier prueba reconocida por la ley, aun de aquellas no ofrecidas por las partes (ya que para éstas existe un período probatorio establecido en la Ley de la materia que no rige para el juzgador), o que no provengan de éstas, con tal de que conduzcan al conocimiento de

los hechos controvertidos. Esta facultad tan amplia del Ministro Instructor en materia probatoria se corrobora en el segundo párrafo del precepto citado, en donde se prevé que el propio Ministro "asimismo", -esto es, con independencia de lo anterior-, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o declaraciones que estime necesarias para la mejor resolución del asunto, estableciéndose con ello como objetivo fundamental de la controversia constitucional, la tutela de las normas constitucionales sobre intereses particulares, ya que la convicción del juzgador acerca de los hechos debatidos en una controversia constitucional sometida a su decisión, no queda sujeta a subterfugios procesales de las partes que tiendan a beneficiar sus propios intereses. Novena Época, Tesis P. CX95, pág. 85. Recurso de Reclamación en la Controversia Constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, Pedro Jiménez León, Presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco y Andrés Madrigal Sánchez; Procurador General de Justicia de dicho Estado, 12 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos.

b).- Formulación de Alegatos.

La segunda etapa de la audiencia de ley, la constituye la formulación de alegatos, entendidos éstos como la expresión escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo; de conformidad con los artículos 344 y 346 del Código supletorio, las partes pueden presentar un proyecto de sentencia, en vía de alegatos y el juzgador está posibilitado para adoptar el proyecto de alguna de ellas, si así lo considera oportuno.

El artículo 34 de la Ley Reglamentaria, parte del supuesto de que los alegatos deben ser por escrito, y esto debe hacerse una vez que se reciban los medios probatorios ofrecidos por las partes; si el Ministro Instructor no estima necesario decretar pruebas para mejor proveer, son los alegatos los que ponen fin al proceso propiamente dicho.

VIII.SENTENCIA.

La Ley Reglamentaria da a la resolución por virtud de la cual resuelve una controversia la naturaleza de sentencia, entendida ésta como el pronunciamiento que hace el Tribunal para resolver el fondo del litigio, lo que significa la terminación del proceso.

La resolución pronunciada en las controversias constitucionales adquiere el carácter de sentencia firme, puesto que no admite ningún medio de impugnación y por lo mismo ha adquirido la calidad de cosa juzgada; lo anterior lo confirma la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL. EL RECURSO DE REVISIÓN NO ES EL MEDIO LEGAL.

Es evidente que en ningún caso debe plantearse la controversia constitucional prevista en el artículo 105 Constitucional, a través de un recurso de revisión, pues el juicio uni-instancial es la vía idónea para tramitar y resolver por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que comparezcan las entidades que sostienen la titularidad del derecho controvertido."

Tesis XXXV/89, aprobada por el Tribunal Pleno, en Sesión Privada celebrada el miércoles nueve de agosto de 1989, por unanimidad de veintitán ministros. Época 8A, Tomo III, primera parte, pág. 49.

La Ley Reglamentaria, en su artículo 41 determina los elementos que debe contener la sentencia de controversia constitucional, siendo los siguientes:

1.- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos, objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas contundentes a tenerlos o no por demostrados.

Este aspecto viene a significar el capítulo de *resultandos* en una sentencia de cualquier juicio, entendidos éstos como la relación de los aspectos propios del juicio.

En este mecanismo de control constitucional se exige la relación breve y precisa del acto impugnado o de la norma general objeto de la controversia constitucional, señalando las cuestiones probatorias para acreditar su existencia, en este orden de ideas se tiene que, para que exista litigio debe demostrarse que el acto de una autoridad (ente, órgano o poder) exista. Si no hay acto u omisión, no hay materia cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad deba examinarse en el juicio; resulta de gran importancia probar la existencia del acto, es decir, en la sentencia debe examinarse si el acto existe o no, y si es comprobada su existencia, se procede a estudiar si es o no constitucional.

En cambio, cuando se controvierten normas generales, el medio probatorio lo constituye propiamente el documento público, esto es, el Diario Oficial de la Federación, Gaceta o Diario en que los Estados federales publican las normas generales dictadas por los Órganos Legislativos que son objeto de impugnación y sobre el cual se basaría el examen de inconstitucionalidad que se alega.

2.- Los preceptos que la fundamenten:

Este apartado se refiere a la expresión de los preceptos constitucionales y legales que invoca el juzgador al resolver.

3.- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que, en su caso, se estimen violados.

En este aspecto el juzgador, mediante razonamientos lógico-jurídicos analizará si la norma general o el acto concreto son contrarios al numeral previsto en el texto constitucional, precisando a su vez los preceptos que en su caso se estimen violados.

4.- Los alcances y efectos de la sentencia.

Esta fracción indica los extremos que obligatoriamente debe observar el juzgador al emitir la resolución correspondiente, siendo los siguientes: a).- órganos obligados a cumplirla; b).- normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, y c).- extensión de la validez, no sólo de la norma general invalidada, sino su extensión a otras normas.

5.- Los puntos resolutive de la sentencia fijándose, si es el caso, el término para el cumplimiento de las actuaciones.

En este capítulo el juzgador deberá señalar la forma en que termina y concluye el juicio, señalando tres posibles sentidos de pronunciamientos: a)- sobreseimiento; b).- validez de las normas generales o actos impugnados y, c).- invalidez de esas normas o actos; sin olvidar el término para cumplir la sentencia.

6.- En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

En este elemento el juzgador deberá considerar las posibilidades reales para llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia, para así actuar en términos del artículo 47 de la Ley procesal y, en su caso, aplicar lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispositivo legal que remite al diverso 107, fracción XVI de la misma Ley.¹³²

De conformidad con el artículo 26 de la Ley procesal, una vez concluida la audiencia constitucional, el Ministro Instructor someterá a consideración del Tribunal Pleno, el proyecto de resolución, mismo que será discutido y votado en audiencia pública, esto es, con asistencia de las partes y de cualquier otra persona, pero ellas no podrán intervenir; el proyecto sólo será discutido por los ministros de la Corte.

En conclusión, el juzgador mediante los elementos supracitados, tendrá la obligación de examinar todas y cada una de las pretensiones formuladas por las partes, es decir, todos los aspectos de las controversias planteada por las mismas, haciendo una valoración lógica-jurídica de cada una de las constancias que integran el sumario en estudio, razonando las apreciaciones jurídicas del propio juicio.

Atento al artículo 43 de la Ley Reglamentaria, "las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Agrarios y Judiciales del Orden Común de los Estados o del Distrito Federal y Administrativos y del Trabajo, sean éstos federales o locales"; dicho precepto alude a la obligatoriedad exigida a los órganos judiciales, hayan o

¹³² "Art. 105.- ... En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

" Art. 107.- XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. "

no intervenido en el juicio para acatar las determinaciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto obedece a la jerarquía otorgada constitucionalmente al Alto Tribunal.

IX. RECURSOS.

El recurso es un medio de impugnación de las resoluciones que se emitan durante la tramitación de un juicio y que permiten a quien se halle legitimado a someter la cuestión resuelta en ella, ante la propia autoridad jurisdiccional, o ante el órgano superior en jerarquía, pretendiendo que se modifique o revoque la resolución recurrida, cuando no se ajuste a lo legalmente establecido, o bien, cuando dicho pronunciamiento se encuentre dictado conforme a derecho, el mismo será confirmado y mantendrá su vigencia.

En materia de controversias constitucionales “los recursos son instancias procesales, a través de las cuales el Pleno de la Suprema Corte de Justicia revisa una resolución dictada por el Ministro Instructor durante el trámite del juicio, así como contra resoluciones del Presidente de la Corte que tenga por cumplimentada la sentencia dictada por el Pleno en uno de esos juicios y de encontrarla contraria a derecho, la revocará o modificará; pero si considera que el Ministro Instructor o el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, según el caso, actuó dentro del marco legal, confirmará esa resolución.”¹³³

Cabe señalar que la sentencia emitida en un juicio de controversia constitucional es inapelable, esto es, se trata de un juicio uni-instancial y siempre se resuelve por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; la Ley Reglamentaria prevé dos tipos de recursos, a saber, el de *reclamación* y el de *queja*.

IX.A. RECLAMACIÓN.

Es el medio de impugnación autorizado para impugnar las resoluciones de trámite emitidas por el Ministro Instructor.

Atendiendo al artículo 51 de la Ley procesal, las hipótesis de procedencia del recurso de reclamación son las siguientes:

¹³³ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 76.

"Art. 51. 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, niegue, modifique o revoque la suspensión;

"V. Contra los autos o resoluciones del Ministro Instructor que admitan o desechen pruebas;

"VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas 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."

De conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley procesal, el recurso de reclamación se promueve ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en un término de cinco días posteriores al auto o resolución impugnados, expresando los respectivos agravios y adjuntando las pruebas, lo que motiva que el Presidente corra traslado a las demás partes, para que éstas dentro del plazo de cinco días, aleguen lo que a su derecho corresponda.

Ahora bien, hay que tomar en consideración que como en los supuestos previstos en las fracciones I a la V se impugnan autos o resoluciones emitidas por el Ministro Instructor, ante esta situación el Presidente de la Corte deberá designar a otro Ministro distinto al antes mencionado para que formule el correspondiente proyecto de resolución, el cual se someterá a consideración del Pleno de la Corte, a fin de que éste proceda a la votación del mismo y se dirima así la cuestión planteada.

Lo mismo sucede por cuanto hace a la fracción VI del citado artículo, con la salvedad que la conducta impugnada no es atribuida al Ministro Instructor, sino al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, siguiendo el procedimiento previsto en el párrafo precedente.

En caso de que el recurso en estudio se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente, a su representante, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario mínimo.

IX.B. QUEJA.

Es un medio de impugnación que da motivo a un procedimiento para ejecutar correctamente los autos o resoluciones en que se haya concedido la suspensión, o por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA.

- Contra la parte demandada o cualquiera otra autoridad, por violación, exceso o defecto de ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión.
- Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Ley procesal, en los casos de impugnación de cuestiones suspensionales, dicho recurso debe interponerse ante el Ministro Instructor, hasta en tanto se falle la controversia en lo principal; admitido el mismo se requerirá a la autoridad impugnada para que dentro de un plazo de quince días dejen sin efecto a la norma general o el acto que hubiere dado lugar al recurso, o para que rinda un informe y ofrezca pruebas; la falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de que son ciertos los hechos imputados.

En caso de que subsista la materia del recurso después de transcurrido el término precisado en el párrafo anterior, el Ministro Instructor deberá fijar fecha para la celebración de una audiencia, dentro de los diez días siguientes para que se desahoguen pruebas y se formulen alegatos. Visto lo anterior, el Ministro Instructor formulará el proyecto de resolución respectivo, mismo que se someterá a consideración del Tribunal Pleno, en términos del artículo 58, y dicho Tribunal al resolver proveerá lo necesario para el debido cumplimiento de la resolución, pudiendo sancionar a la autoridad responsable, en cuando a la desobediencia en la que incurrió, en los términos del último párrafo del artículo 105 constitucional y del Código Penal Federal, como presunta responsable del delito de abuso de

autoridad y de cualquier otro delito en que hubiere incurrido, siguiendo con lo establecido por los artículos 56 y 57 en cita.

Por lo que respecta al supuesto en el que se alegue exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, el plazo para interponer el recurso de queja será dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño o afectado por la ejecución tenga conocimiento de ésta última y se interpondrá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien admitirá el recurso y requerirá a la autoridad contra quien se hace valer, para que dentro del término de quince días deje sin efectos la ley impugnada o el acto declarado inconstitucional por la Suprema Corte, o bien, rinda un informe y ofrezca pruebas, recordando que la falta de informe o deficiencia del mismo, hace presumir cierto el hecho imputado por la autoridad contra quien se promovió el recurso; estimando que si ha transcurrido este término y el conflicto deja de existir, porque dicha autoridad dejó insubsistente el acto, el recurso queda sin materia y deja de substanciarse, en cambio, si subsiste la materia del recurso planteado, éste se substanciará en todas sus partes por parte del Ministro Instructor, nombrado por el Presidente de la Corte, quien elabora el proyecto respectivo, mismo que someterá a consideración del tribunal Pleno para que vote, dictando así la sentencia.

Ahora bien, en términos del artículo 58 de la multicitada Ley, de ser procedente la vía, se determinará que debe sancionarse a la autoridad que no cumplió con la sentencia, aplicándole las sanciones previstas en el último párrafo del artículo 105 constitucional, consistentes en destitución del servicio público y que se le consigne ante el Juez de Distrito correspondiente por el desacato a un mandato judicial.

Estos son los aspectos de procedencia y substanciación de los recursos previstos en el juicio de controversia constitucional.

X. INCIDENTES.

El incidente es el procedimiento legalmente establecido para resolver una cuestión que, con independencia del juicio principal surja en un proceso, en la inteligencia de que ese problema jurisdiccional tiene relación directa con éste último.

En la Ley Reglamentaria se prevé la procedencia de incidentes. Los hay de previo y especial pronunciamiento y los susceptibles de ser resueltos al dictarse la sentencia definitiva; por cuanto hace a los primeros, reciben esta denominación, dado que impiden el curso del juicio, en tanto no se resuelven, ello obedece a la trascendencia que tiene la cuestión incidental, precisamente porque puede afectar el resultado del juicio.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley procesal, los incidentes de especial pronunciamiento que operan en el juicio de controversia constitucional, son los siguientes:

- *El de nulidad de notificaciones;*
- *El de reposición de autos; y,*
- *El de falsedad de documentos.*

Según el artículo 13 de la Ley en cita, estos tres incidentes sólo pueden ser promovidos por las partes, los tramita y resuelve el Ministro Instructor en una audiencia en la que se reciben pruebas y alegatos. Estos incidentes serán procedentes hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Cabe aclarar, que como en la legislación secundaria no se señala una forma determinada de tramitación de esta clase de incidentes, incluyendo el ofrecimiento de pruebas, se aplicará la prevenciones contenidas al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en esta materia.

Ahora bien contra las sentencias interlocutorias, que dicte el Ministro Instructor con motivo de cualquiera de los tres incidentes mencionados, procede el recurso de reclamación en términos de la artículo 51 de la Ley en comento, mismo que fue objeto de estudio en el inciso precedente.

Por lo que respecta a las cuestiones incidentales que surjan en un juicio de controversia constitucional, las mismas serán resueltas en la sentencia definitiva, salvo el incidente de suspensión, que no interrumpe la substanciación del juicio principal, sino que corre paralelamente a éste.

CAPÍTULO CUARTO

IMPORTANCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

I. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

La defensa de la Constitución, está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales.

El maestro Daniel Moreno, en su obra intitulada Derecho Constitucional Mexicano, cita la clasificación de los medios de control constitucional y reparadores propuesta por el centroamericano Kestler Farnés, quien a su vez recoge la clasificación del jurista Rodolfo Reyes. Este último hizo la diferenciación entre medios preventivos, represivos y reparadores.¹³⁴

"Medios preventivos.- Reitera Kestler Farnés-, son aquellos que derivan del principio de supremacía constitucional. Son todos aquellos preceptos que establecen un "autocontrol" de la propia Ley Fundamental, circunscribiendo la actuación de los poderes y autoridades del Estado dentro de las competencias preestablecidas, a modo de evitar sus interferencias recíprocas y con los derechos individuales y sociales."

"Medios represivos.- Son aquellos que sirven para castigar a quienes han cometido una infracción constitucional. Ésta no puede quedar impune. Las diversas penas están señaladas, tanto en las normas fundamentales como, en ciertos casos, en el Código Penal."

"Medios reparadores.- Los cuales tienen por objeto *restablecer* el estado de Derecho quebrantado cuando se desconocen los preceptos constitucionales. Tal quebrantamiento puede cometerse al emitir o aplicar las leyes, lo mismo que al realizar funciones ejecutivas con violación a las garantías fundamentales concedidas al individuo, dentro de este grupo o categoría de medios defensivos estudiaremos los llamados sistemas de control de la constitucionalidad..."

¹³⁴ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1982, págs. 485-487.

Por su parte, el jurista Alfonso Noriega señala las condiciones en que se produce el control de la constitucionalidad, mismo que se encuentra organizado tanto en los Estados particulares de la Unión como en el Estado Federal, y se presenta bajo las siguientes formas:

a).- Control de la constitucionalidad propiamente dicha. que se refiere al conflicto que puede suscitarse entre la ley ordinaria y la Constitución en el interior de cada Estado de la Unión.

b).- Control del Federalismo. que consiste en la supervisión de las resoluciones tomadas por los tribunales de cada uno de los Estados -para observar si éstas se cumplen o no-, con el deber de anular las leyes aprobadas por los mismos que estén en contradicción con la Constitución Federal. Este control judicial del federalismo se confía al Tribunal Supremo Federal, y es, además, el único medio jurídico que existe para lograr mantener la supremacía de la Constitución Federal

En opinión del maestro Alberto del Castillo del Valle, los medios de defensa constitucional son "procedimientos previstos en la Carta Magna encaminados a vigilar que los actos de autoridad estén emitidos y/o ejecutados conforme a las disposiciones de la Constitución y para el caso de ser violatorios de la misma, serán anulados e invalidados por el órgano de control constitucional respectivo".¹³⁵

Por otra parte, el jurista Hans Kelsen, considera que dentro de los sistemas de control constitucional de las leyes se pueden distinguir los siguientes conceptos: 1.- Objeto o materia de control; 2.- Criterio de control; 3.- Organismo de control; 4.- Procedimiento de control y, 5.- Efectos de control.¹³⁶

El maestro Alfonso Noriega, resume las ideas Kelsenianas en la siguiente forma, según lo expone en su estudio del juicio de amparo:

a).- Objeto y materia de control. "Este objeto o materia está constituido, esencialmente por leyes, es decir, por los actos emanados del Poder Legislativo, de carácter general y abstracto, así como por todas las demás disposiciones que, aun cuando formalmente no tengan el carácter de leyes, por no emanar del Poder Legislativo, materialmente tengan el carácter general y abstracto inherente a los actos legislativos. De

¹³⁵ Del Castillo del Valle, Alberto. Op. cit. supra nota 78.

¹³⁶ Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo, Ed. Porrúa, Mexico, 1975. págs. 30-32.

acuerdo con la teoría normativa de Kelsen, la base y fundamento jurídico es la Constitución; de ella se derivan las leyes, de éstas se derivan los reglamentos y de los reglamentos, los actos concretos de ejecución. Así pues, todos los actos jurídicos deben adecuarse a la Constitución como norma suprema."

b).- Criterio de control. "La autoridad encargada de controlar la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades, puede adoptar diversos puntos de vista, para determinar cuándo la ley o el acto materia de control, viola la Ley Fundamental. En primer lugar el criterio puede derivar de un simple juicio lógico, proveniente de la comparación, o bien, del contraste entre la ley o el acto impugnado y el texto de la Constitución; si existe contradicción entre ambos, la ley o el acto deben ser declarados inconstitucionales y prevalecer el texto de la Ley Fundamental. Asimismo, la autoridad de control puede al estimar si una ley o acto de autoridad es contrario a la Constitución, aplicar una serie de criterios generales, como son: la oportunidad de la ley o del acto, su carácter "razonable", o bien, su "adecuación" a los principios generales de justicia y libertad que se derivan de la organización constitucional misma."

c).- Organismo de control. "Este elemento se refiere a la autoridad que ejerce el control de la constitucionalidad. Se han dado dos soluciones principales de este problema: cuando se trata de un organismo distinto de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que tiene como función principal y exclusiva conservar la pureza de la Constitución frente a las leyes y actos de autoridad, declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus actos; en este caso estaremos en presencia de un organismo típicamente político... Cuando es el Poder Judicial, al que se le concede supremacía sobre los demás poderes para que sea el encargado de juzgar de la constitucionalidad de las leyes y actos, sin que por ello se requiera suponer que ejerce esta función de manera exclusiva, puesto que ella se encuentra agregada a sus propias funciones y específicas funciones jurisdiccionales, el sistema se llama "control jurisdiccional" y tiene como expresión típica el sistema seguido en los Estados Unidos de América."

d).- Procedimiento de control. "En nuestro juicio de amparo, las bases constitucionales se encuentran claras y precisa en el artículo 107 constitucional, al prevenir "... que todas las controversias que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de parte

agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes...”

e).- *Efectos de control.* “Una vez que el organismo de control estudia el problema que se plantea, dicta una resolución en la que se declarará que una ley o acto impugnado está o no de acuerdo con la Constitución.” Pudiendo ser en los siguientes sentidos:

a).- “El efecto de la resolución que se dicta es la derogación inmediata de la ley declarada inconstitucional.”

b).- “Si bien, como resultado de la resolución que se declara la inconstitucionalidad, no se deroga la ley, la fuerza y el respeto del precedente, hace que la ley en cuestión deje de aplicarse tal y como si se hubiese sido derogada.”

c).- “La resolución que declara la inconstitucionalidad no afecta a la ley impugnada, sino que se concreta a nulificar el acto concreto de aplicación de la ley.

En base a las consideraciones expuestas por los tratadistas antes aludidos, es dable sostener que cuando la Ley Suprema es infringida, deben existir los medios jurídicos para que esa infracción sea reparada. Se considera que la mejor preservación del régimen de Derecho se obtiene cuando la propia Ley Fundamental fija las bases para su defensa.

Ahora bien, por medios de control constitucional se debe de entender a los procesos debidamente previstos en la Carta Fundamental, cuyo objetivo es vigilar que los actos de autoridad estén dictados conforme a los mandatos constitucionales, esto es, que previamente hayan sido emitidos cumpliendo con los requisitos que ella misma establece, y para el caso, de que no sea observado lo anterior, dichos actos se declaren violatorios del texto constitucional, procediendo a su anulación por parte de la autoridad competente, en México los Tribunales Federales.

En este orden de ideas, la defensa de la Constitución es una función que necesariamente ha de inscribirse al orden jurídico constitucional, dicha situación permite entender que el ordenamiento jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es un orden normativo incierto, en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser entendidas rigurosamente como normas jurídicas completas; aunado a ello, una Constitución que no establezca los procedimientos de anulación de las

normas inferiores y contrarias a lo que ella misma establece es imperfecta y difícilmente puede decirse que tenga normas obligatorias.

II. SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

Dentro de los diversos regimenes que han estado vigentes durante la historia jurídica-política, se advierten los siguientes sistemas de control y preservación del orden constitucional:

II.A. Sistema de control constitucional por órgano político.

En opinión del maestro Octavio A. Hernández, "La defensa constitucional por órgano político la efectúa el Estado por conducto de un órgano que tiene tal carácter, es decir, que a la vez determina y obedece la conducta del Estado y del que éste se vale directamente para el cumplimiento de sus fines de manera eficaz y jurídica."¹²⁷

En este orden de ideas, el maestro Ignacio Burgoa enumera las siguientes características de este medio de control constitucional:

"1.- La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres Poderes del Estado, o bien, se confía a alguno de éstos;

"2.- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano de Estado o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución;

"3.- Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso), entre el órgano peticionario y aquél a quien se atribuye el acto o la ley atacados; y,

"4.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tiene efectos erga omnes o absolutos."¹²⁸

En base a estas características, es dable sostener que las particularidades de este sistema de control constitucional estriban en la existencia de un cuarto Poder, el cual está encomendado la protección del orden establecido por la Constitución, finalidad que también

¹²⁷ Hernández, Octavio A. Curso de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1983, pag. 18

¹²⁸ Burgoa Ordúñez, Ignacio Op. cit. supra nota 1, págs. 158 y 159

suele adscribirse a algún órgano en que se deposite cualquiera de los tres poderes clásicos del Estado; que la petición o solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una ley la hacen las mismas autoridades, contra aquella o aquellas responsables de la violación, es decir, que el titular de la acción por virtud de la cual se pone en movimiento al órgano de control constitucional en un ente público; el procedimiento observado para hacer la declaración referida no es contencioso, esto es, en él no se entabla una verdadera contienda o controversia entre el órgano peticionario y la autoridad contraventora de la Constitución, sino que consiste en el estudio hecho por el Poder Controlador acerca de la ley o el acto reclamado, con el fin de concluir si son constitucionales y, la resolución pronunciada por el órgano constitucional tiene efectos absolutos o erga omnes.

Como ejemplo concreto de este medio de control constitucional tenemos al *Supremo Poder Conservador* establecido por la Segunda de las Siete Leyes Constitucionales Mexicanas de 1836, inspirado directamente en el Senado Conservador creado por la Constitución Francesa, cuyas facultades fueron, entre otras, declarar la nulidad de una ley o decreto, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, suspender a la Alta Corte de Justicia y las sesiones del Congreso, así como restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos poderes cuando hubieren sido disueltos revolucionariamente, etc. El Supremo Poder Conservador ejercía las atribuciones antes citadas a instancia de los poderes afectados.

Otro ejemplo de defensa constitucional, lo constituye el Proyecto de la Minoría, en el seno del Congreso Constituyente de 1842, elaborado por Antonio Díaz Guzmán Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez, por virtud del cual a la Cámara de Diputados se encomendaba la declaración de nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia o de sus Salas cuando se excedieran en sus atribuciones, y al Senado se dejaba la facultad de declarar la nulidad de los actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución General, así como resolver las dudas que le propusieran los gobernadores de los Departamentos sobre la constitucionalidad de las leyes locales. En cambio, a la Suprema Corte de Justicia se le concedía el derecho de suspender, por una sola vez, la ejecución de las órdenes del supremo Gobierno, cuando las mismas fueren contrarias a la Constitución o a las leyes generales.

Como último ejemplo de este medio de control constitucional, tenemos a la acción de inconstitucional, prevista en la fracción II del artículo 105 de la Constitución General.

II.B. Medio de defensa constitucional por órgano judicial.

"La defensa constitucional por órgano judicial la realiza el Estado por medio del órgano o de los órganos que tiene tal carácter y de los que se vale directamente para conocer de los asuntos civiles y criminales y de sentenciarlos con arreglo a las leyes, haciendo uso de sus facultades."¹³⁹

A diferencia del medio de control por órgano político, los atributos que particularizan al sistema jurisdiccional de tutela de la Constitución son los siguientes:

"1.- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirlas, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.

"2.- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquiera gobernado que mediante una ley o acto de autoridad *stricto sensu* sufre un agravio en su esfera jurídica.

"3.- Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso), entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad ante el que se ventila, preside de la aplicación u observancia de la ley o acto *stricto-sensu* que se haya atacado por inconstitucionalidad por el agraviado.

"4.- Las decisiones que uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tiene efectos en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad."¹⁴⁰

De las características enumeradas con anterioridad se advierte, a diferencia del medio de control por órgano político, que del problema de inconstitucional conoce un órgano perteneciente al Poder Judicial, que actúa dentro de la estructura propiamente de un órgano judicial o jurisdiccional, ya no son las propias autoridades a quienes compete la petición de inconstitucionalidad de una ley o acto, sino a la persona física o moral afectada por las

¹³⁹ Hernández, Octavio A. Op. cit. supra nota 137, pag. 24.

¹⁴⁰ Burgos Orihuela, Ignacio. Op. cit. supra nota 1, pags. 159 y 60.

violaciones a la Constitución; ante el órgano de control constitucional se substancia un proceso propiamente dicho, en el que existe una controversia constitucional judicial teniendo como opositores al gobernado agraviado y a la autoridad responsable del acto o la ley violatorios y la resolución que dicta el juzgado competente tiene efectos relativos, beneficiando o perjudicando sólo a quienes tuvieron la condición de partes en el juicio, sin que pueda afectarse a personas distintas a aquella.

De las características del sistema judicial precisadas con antelación, la controversia constitucional, admite en su composición las siguientes:

- 1.- Del problema de constitucionalidad conoce un órgano perteneciente al Poder Judicial, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- El titular de la acción por virtud de la cual se pone en movimiento al órgano de control constitucional es un ente público;
- 3.- Ante el Alto Tribunal del país de substancia un proceso propiamente tal (juicio), en el que existe una controversia y donde hay un procedimiento en que se presenta una contestación a la demanda y, generalmente, se permite la aportación de pruebas, la exposición de alegatos, la interposición de recursos y se celebra una audiencia en que las partes tienen contacto con el juzgador, y
- 4.- La resolución que se dicta por el órgano de defensa constitucional, tiene efectos absolutos o erga omnes., cuando la misma es aprobada por cuando menos ocho ministros.

El ejercicio del sistema de control por órgano jurisdiccional se puede presentar en las siguientes formas: por vía de acción o por vía de excepción.

II.B.1. Control de la constitucionalidad por vía de acción.

En el régimen de control por órgano jurisdiccional, vía acción, su funcionamiento se desarrolla en forma de *verdadero proceso judicial* con sus partes integrantes, y en el que el actor, o sea, el afectado por el acto (lato sensu) violatorio del orden constitucional, persigue como objetivo la declaración de inconstitucionalidad que debe dictar una autoridad judicial distinta a la responsable y que, en nuestro derecho es generalmente la federal, salvo cuando se trate de lo que se llama "*jurisdicción concurrente*" en materia de amparo, por medio de la cual puede conocer del juicio constitucional indistintamente, a elección del agraviado, el

superior jerárquico del juez que cometió la violación o un Juez de Distrito, siempre y cuando se trate de contravención a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales y sólo en materia penal (artículo 37 de la Ley de Amparo).

Es decir, la defensa de la Constitución por órgano jurisdiccional y por vía de acción precisa de la tramitación de un juicio autónomo, en el que el órgano de control constitucional resuelve sobre el problema planteado a través del seguimiento de un juicio en que oye a las partes que contienen sobre la observación y desacato de la Ley Fundamental por parte de una autoridad al emitir un acto de autoridad determinado.

El ejercicio de este sistema de control, se presenta mediante la substanciación de un juicio *sui generis*, seguido ante una autoridad jurisdiccional distinta a aquélla que incurrió en la violación y en la que el agraviado tiende a que se declare inconstitucional la ley o acto reclamado.

II.B.2. Control de la constitucionalidad por vía de excepción.

A diferencia del sistema de control precisado en el inciso anterior, "la declaración se solicita en forma de demanda, en el régimen de control por vía de excepción la impugnación de la ley o acto violatorio no se hace directamente ante una autoridad judicial distinta, sino que opera a título de defensa en un juicio previo, en la que uno de los litigantes invoca la ley que se considera inconstitucional. En consecuencia, el ejercicio del control no asume la forma de juicio *sui generis* en un sistema por vía de excepción, sino que se traduce en una mera defensa alegada por uno de los litigantes en un proceso cualquiera, siendo por ende, la misma autoridad judicial la que puede conocer de la inconstitucionalidad de la ley o del acto aplicativo correspondiente y en la cual una de las partes apoya sus pretensiones."¹⁴¹

En este sistema la cuestión relativa a la inconstitucionalidad de un acto de autoridad es planteada por el agraviado ante cualquier autoridad judicial, es decir, ante el juez natural o ante sus superiores jerárquicos a través de los recursos procesales respectivos, observando ante todo los mandatos constitucionales sobre cualquier otra ley, al considerar que ésta contraviene la Constitución, como lo expresa la segunda parte del artículo 133 de la Carta Magna Nacional.

¹⁴¹ Cfr. Burgos Orihuela, Ignacio. Op. cit. supra nota 1, págs. 160 y 161.

Esta forma de presentarse la defensa constitucional se da en el orden jurídico de los Estado Unidos de América y se le denomina "*sistema difuso*", puesto que se difunde a todos los juzgados la obligación de defender la Constitución, dejando de aplicar cualquier ley que contravenga a esa Norma Suprema.

Por último, es preciso señalar que en el ordenamiento mexicano no se da la defensa constitucional por vía de excepción, en atención a que sólo los Tribunales Federales pueden conocer de la violación a la Constitución derivada de una ley, al conocer esa facultad el artículos 103, en relación con la fracción I del artículo 107, que precisan las bases de procedencia del juicio de amparo y 105 fracciones I y II constitucionales que regulan la controversia constitucional y la acción de inconstitucional, respectivamente y, no obstante de que el artículo 133 del mismo Código Político refiera "...los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados internacionales a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados", lo cierto es que la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de dicha expresión, es en el sentido de que no representa el medio reparador o controlador de la Constitución, pues dicho medio único y exclusivamente corre a cargo de los Tribunales Federales cuando conocen del juicio de amparo, sin que sea dable que algún otro órgano de Estado, ni siquiera los juzgados del fuero común puedan compartir esa tarea de control constitucional.

H.C. Sistema de control constitucional por órgano mixto.

Este sistema de control constitucional se realiza por los órganos de control señalados en los incisos que anteceden, es decir, por órgano político y órgano jurisdiccional, conociendo cada uno de procedimientos distintos, aunque puede tramitarse ante ellos simultáneamente los recursos respectivos y en los que se impugne el mismo acto de autoridad, como sucede cuando el órgano político inicia el procedimiento de inconstitucionalidad, siendo reclamada por el mismo motivo por parte del agraviado directamente afectado en su esfera jurídica de derechos, dando origen al proceso contenciosos ante el órgano jurisdiccional de control constitucional. Cada uno de estos procedimientos se sigue con independencia de la actuación del otro órgano estatal y cada uno de estos dicta la resolución que debe emitir.

Un ejemplo concreto de este medio de control constitucional, fue el establecido en el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, dado que la defensa de la Ley Fundamental por órgano político tenía por objeto determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, se tramitaba ante el Congreso General (leyes locales como acto impugnado) o ante las Legislaturas Locales (cuando se impugnaba una ley federal como inconstitucional), pese a que la participación que hiciera la Suprema Corte de Justicia se asumía a la participación de la denuncia de la inconstitucionalidad y a la publicación del resultado respectivo sin que pudiera opinar sobre el particular, tal como quedó previsto en los artículos 22, 23, y 24 de dicha Carta Fundamental. Ahora bien, se establece un sistema de control por órgano judicial vía activa, siendo éste el juicio de amparo, del cual conocían los Tribunales de la Federación por violación a garantías individuales, cuando el acto reclamado emanaba de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, tal como lo disponía el artículo 25 de la referida Ley

En este orden de ideas, puede considerarse que en nuestro sistema jurídico vigente, se encuentra reglamentado un medio de control constitucional por órgano mixto, siendo el control por órgano judicial el representado por el juicio de amparo y el juicio de controversia constitucional, en tanto que el sistema de control constitucional por órgano político se identifica precisamente con la protección a la Carta Fundamental previsto por la fracción II del artículo 105 constitucional, que hace referencia a la acción de inconstitucional.

H.D. Sistema de defensa constitucional por órgano popular.

En este medio de control constitucional no existe un órgano preestablecido, sino que se va a conformar cuando se suscite el problema jurídico. Hasta ese momento se sabrá quién integra al órgano de defensa de la Constitución, el que se compone generalmente por legos, lo que resulta que dicho sistema carezca de viabilidad, puesto que en este procedimiento no se trata de cuestiones fácticas, sino netamente jurídicas, las que desconocen quienes tienen encomendada la función de la defensa de la Constitución, por lo que tal tarea es incierta.

Respecto a este medio de control constitucional, cito la opinión del maestro Octavio A. Hernández, quien refiere que "La defensa de la Constitución por órgano popular -sin

duda la más demagógica y la menos jurídica de las defensas ideadas- la efectúa el Estado por conducto de su órgano integrado por personas que son electas para tal fin mediante voto particular."¹⁴²

Un ejemplo de este sistema de control constitucional, es el propuesto en el proyecto del artículo 102 de la Carta Fundamental de 1857, consistente en la participación de un *Jurado Popular* en la tramitación del juicio de amparo para vigilar la actuación de los jueces federales, lo que fue aprobado así por el Constituyente, pero la oportuna actuación de don León Guzmán evitó inmiscuir este órgano en el juicio de garantías.

II.E. Medio defensa de la constitucionalidad por órgano neutro.

En relación a este medio de control constitucional, el maestro Octavio A. Hernández, manifiesta que "La defensa de la constitucionalidad por órgano neutro la efectúa el Estado por conducto de uno o más de sus propios órganos ya existentes, quien ejerciendo ciertas atribuciones de las que está investido (facultad de disolver el parlamento o poder legislativo, de promover plebiscitos, de refrendar o promulgar leyes etc.), lleva a cabo una actividad que no es de imperio, sino simplemente mediadora, tutelar o reguladora de la vida jurídica del país."¹⁴³

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa, refiere que este procedimiento no es propiamente una forma de defensa constitucional, que la disolución del parlamento es un fenómeno político, en tanto que la convocatoria a plebiscitos obedece a diversos fenómenos diferentes a los constitucionales, mientras que el referendo de una ley tiene por finalidad analizar si dicha ley contiene los requisitos formales que se exigen para su aplicatividad, siendo sólo un caso previsorio de protección constitucional y, por tanto, ninguna de tales actividades puede ser catalogada válidamente como un medio de defensa de la Carta Fundamental.¹⁴⁴

En base a las consideraciones citadas por dichos tratadistas, se concluye que en este sistema no se está frente a ningún medio de defensa constitucional, porque las actividades de referencia son, en sí mismas, funciones que deben ser desarrolladas por esos órganos

¹⁴² Hernández, Octavio A. Op cit. supra nota 137, pag. 18

¹⁴³ Op cit. supra nota 137, pag. 22.

¹⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. supra nota 137, pag.

estatales, sin que vengan a defender al texto constitucional. En tal virtud el control constitucional por órgano neutro no existe. Recordando que sólo se está ante un medio de defensa constitucional en el caso de que el procedimiento respectivo se prevea en la Constitución y tenga por finalidad resguardar el texto de la Ley Fundamental, anulando todo acto contrario a la misma, lo que no sucede en el caso en estudio.

III. PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

El principio de supremacía constitucional en nuestro país está previsto en el artículo 133 de la Carta Fundamental, que a la letra dispone:

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

Dicho dispositivo legal establece que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Norma de mayor jerarquía dentro de todo el sistema normativo y, por lo tanto, la base y fundamento de todos los actos que sean emitidos por cualquiera autoridad. Su contravención implica el ejercicio de las acciones constitucionales para que se restituya el orden constitucional, anulando o invalidando la norma general o el acto contrario al texto constitucional.

Ahora bien, es de aclarar que el artículo 133 citado, establece que son Leyes Supremas de la Federación, conjuntamente con la Constitución, las leyes federales que emanen de la misma, así como los tratados internacionales celebrados en términos de lo que ella establece, por lo que dicha disposición no debe entenderse, en el sentido de que las normas generales y la Carta Fundamental se encuentran en el mismo nivel jerárquico del orden constitucional mexicano, dado que la idea de supremacía es propia de la Constitución y solamente ella goza de tal característica; en consecuencia, las leyes que emanan de ella

deberán crearse conforme a los procedimientos que la propia Carta Fundamental establece; confirma lo anterior la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"LEYES. PRINCIPIO DE JERÁRQUICA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.

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

la creación de la Ley Aduanera, razón por la cual, sin importar que una sea ley reglamentaria y otra ley ordinaria no existe condición alguna de subordinación que las relacione, guardando entera independencia entre sí, y compartiendo su mismo nivel jerárquico, respecto del orden normativo del que han emanado. En otras palabras, en observancia al principio instituido por el constituyente en el texto del artículo 133 de la Carta Magna, y toda vez que no ha sido la Ley del Seguro Social la razón de creación, ni tampoco dispuso el origen de la Ley Aduanera, su igualdad jerárquica es evidente, sin ser posible, válidamente hablando, pretender subordinar una a la otra por el solo acontecimiento de que la primera, la Ley del Seguro Social, reglamente específicamente una fracción del apartado A del artículo 123 constitucional, y la otra sólo regula una determinada materia, como lo es en el caso, la Ley Aduanera."

Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I Segunda Parte-1, pág. 394. Amparo Directo 233 88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1o. de marzo de 1988. Unanimidad de votos.

En relación a la segunda parte del artículo 133 constitucional, en la que se encomienda a los jueces de los Estados estarse a lo previsto por la Constitución Federal, a las leyes federales que emanen de aquélla y a los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, independientemente de las disposiciones que en contrario contravengan la Constitución y leyes locales del Estado respectivo, cabe señalar que dicha disposición, no opera en México, a pesar de que la Carta Fundamental así lo establezca, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado jurisprudencia en el sentido de que solamente los Tribunales de la Federación, a través de la tramitación del juicio de amparo puede resolver controversias sobre la constitucionalidad de una ley, y que por ende, los jueces de sus Estado deben actuar acatando las leyes de los Estados. Esta es la división competencial entre ambos órganos jurisdiccionales (federal y local) y uno no puede invadir la esfera de competencias del otro ni viceversa; confirma lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial:

"CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la Ley Suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho

numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la Ley Suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimerio, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la Fundamental, para aplicar o no aquélla, según que el Código Político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del Estado o local la contraria, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la Ley Suprema y 1o. de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimerio (sic), sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Amalación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su Tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste la razón a la quejosa en el sentido de que en términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo

debió de analizar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna, ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha Ley, pues si se sostuviese que la misma es "ineficaz", por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse."

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-I, pág. 228. Amparo Directo 1157 95. Offset e Impresos, S.A., 14 de marzo de 1989. Unanimidad de votos.

Por lo anterior, cabe señalar que la única Norma Suprema en México es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que tienen que se acatada por las demás disposiciones de observancia general (leyes o tratados internacionales), y como consecuencia de tal observancia todas las autoridades del Estado tienen la ineludible obligación de emitir sus actos de gobierno conforme a los mandatos constitucionales.

En este orden de ideas, resulta obligatorio en el presente estudio citar las consideraciones expuestas por el jurista Hans Kelsen, relativos a su teoría denominada "*Jurisprudencia Normativa o de la Jerarquía Normativa de las Leyes*", por virtud de la cual se parte de la idea que toda norma tiene un antecedente superior y una consecuencia inferior y depende de la armonía existente entre esos tres factores la regularidad normativa. Así el reglamento descende de la ley, y provoca como una consecuencia actos de ejecución; de ahí que la legalidad del reglamento se juzgue de acuerdo con la ley, y que la ley a su vez, se juzgue de acuerdo con la Constitución. Tal es, en su mayor simplismo, el fundamento de los recursos de la inconstitucionalidad e ilegalidad.

Respecto del recurso de inconstitucionalidad, Kelsen lo previno para todas las leyes, y también para todos los reglamentos, sobre todo que de éstos llegasen a implicar la usurpación del poder o de su función. Igualmente también lo previno en contra de los

decretos con fuerza de leyes, así como en contra de los tratados internacionales. Estableció que la violación puede ser formal, o bien de fondo, y que ésta ha de ser de fondo, y no de doctrina, ni del espíritu de la ley, sino precisamente sobre los preceptos violados y violatorios.

En tratándose del procedimiento de tramitación del recurso de inconstitucionalidad, éste tenía un carácter judicial y consideraba como una parte en el mismo, con muy amplias facultades a la autoridad autora de la ley impugnada. El procedimiento, según Kelsen consiguientemente, debería efectuarse un debate abierto, ante público, para que éste conociera, de manera directa las razones en la que se estaría fundado el fallo que se dictara.

Por lo que respecta a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, kelsen se adhirió a la tesis que propugna que estos factores se dan siempre a futuro, a partir de dicha declaración, sin tomar en consideración ninguno de los actos anteriores, desde que entró en vigor la ley declarada inconstitucional.

La base del sistema de Hans Kelsen es la "existencia de un Tribunal *ad hoc* de justicia constitucional como solución para el problema de la defensa de la constitucionalidad."¹⁴⁸

En México lo es, por cuanto hace a las cuestiones de constitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Tribunal, en opinión de maestro Emilio Rabasa "tiene la función más alta que puede conferirse en el orden interior de una República: la de mantener el equilibrio de las fuerzas activas del Gobierno; a ella está encomendada la labor de restablecer ese equilibrio cada vez que se rompe, sirviendo para ello de una autoridad única de interprete de la Constitución."

"En nuestro sistema de Gobierno, los Estados se rigen como pequeñas repúblicas independientes, libres para proveer a sus necesidades y mejoramiento interiores; pero subordinadas, en cuanto concierne al interés nacional al Gobierno de la Federación. De aquí dos jurisdicciones que no sólo tienen un objeto de utilidad administrativa, sino el de seguridad política que se busca, reduciendo la acción del poder central para que no llegue a ser excesivo. La Constitución establece los límites de ambas jurisdicciones; ella como distribuidora de las competencias, es la Ley Superior y declara que las leyes federales y los

¹⁴⁸ Hans Kelsen. Op. cit. supra nota 72.

tratados que la nación celebra son también superiores a las Constituciones y leyes de los Estados, dejando así definido el orden jerárquico de los mandamientos legislativos.

"La Suprema Corte queda como encargada de guardar las jurisdicciones que establecen la soberanía y armonía del régimen constitucional, manteniendo a cada órgano del Gobierno dentro del círculo de su competencia estricta.... Autoridad reguladora de la vida de la nación, interprete único de los mandamientos de la Ley Fundamental que define sus preceptos, declara su alcance e integra sus propósitos, la Corte, cumpliendo su objeto con independencia, serenidad y firmeza, será la autoridad más alta de la República y la más propuesta al respeto de la sociedad que protege y de la nación cuya estabilidad garantiza."¹⁴⁶

Complementando dichas consideraciones, es de indicar que las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación son amplísimas¹⁴⁷, destacando las

¹⁴⁶ Robasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Ed. Porrúa, México, 1982, págs. 191-194.

¹⁴⁷ "Art. 106.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno.

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere las fracciones I y III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos II.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos: a).- Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, b).- Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo sin revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y c).- Cuando se trate de los recursos comprendido en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza, III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo promuevan los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan o omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en esos casos la materia del recurso, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, IV. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el punto de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99 párrafo segundo de la misma ley, V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, VIII. De las denuncias de la contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XVII del apartado II del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de Primer dictamen que le presente la Comisión Subordinadora Única de Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado II del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, X. De los inicios de nulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los peticos sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con

facultades que tiene para resolver respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o de un acto de autoridad, siempre que se satisfagan los requisitos exigidos en la Ley de Amparo (que la acción se promueva a petición de parte agraviada, que se observe el procedimiento establecido en la ley, que se oiga la defensa de la autoridad responsable, y actuando dentro del procedimiento del juicio de amparo y no en otro diverso, y que se pronuncie sentencia que se ocupe tan sólo del caso concreto al cual se refiere la queja, sin hacer declaración general respecto de la ley que motive aquélla). Ahora bien, incumbe también a la Corte conocer de la defensa de la constitucionalidad establecida en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, relativas al juicio de controversia

lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales. XI. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no correspondiera a los Salas, y XII. De las demás que expresamente le confieran las leyes."

"Art. 21.- Corresponde conocer a las Salas:

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación se parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos: a) - Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el Gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y b) - Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite; III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito: a) - Cuando hubiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el Gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional, y b) - De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; IV. Del Recurso de queja interpuesto en los casos a que se refiere las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley. V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente; VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares, aquella que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o las autoridades judiciales, y el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito, entre un Juez de Distrito y el Tribunal Superior de un estado o del Distrito Federal, entre Tribunales Superiores de distintos Estados, o entre el tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los casos de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53 fracciones Y y VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley; VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten o se opongan a las Salas de los Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 constitucional; X. Del reconocimiento de inocencia, y XI. Las demás que expresamente le encomiende la ley."

Ambos dispositivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

constitucional y a la acción de inconstitucional, respectivamente, (por lo que hace al primero, se faculta a diversos entes públicos para que insten a dicho Tribunal, a efecto de que determine en única instancia la anulación del acto impugnado por ser contraventor del texto constitucional; respecto al segundo, es de señalar que no se substancia un juicio propiamente dicho, sino que el procedimiento es meramente de estudio del acto impugnado y su apego a la Constitución y la resolución que emita la Corte, cuando sea aprobada por cuando menos ocho ministros, tendrá efectos generales), cumpliendo igualmente con los requisitos exigidos por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, el juicio de controversia constitucional, objeto del presente estudio, forma parte de uno de los medios por los cuales el Estado Mexicano lleva a cabo el control de la regularidad constitucional, en razón de que mediante ella se faculta a diversos entes, poderes u órganos para que insten a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que determine en única instancia la anulación del acto impugnado contraventor del texto constitucional, es decir, su fin fundamental es que dichos entes de derecho público se mantengan, tanto al ser creados como al actuar dentro de su órbita constitucional.

IV. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y EL JUICIO DE AMPARO.

La controversia constitucional como mecanismo de control constitucional significa el complemento a la protección que se da por medio del juicio de amparo, en términos de las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las mismas sostienen la procedencia del juicio de garantías cuando se ha dado una violación a la esfera jurídica de los gobernados, derivada de la emisión o ejecución de un acto de autoridad por parte de la autoridad federal, cuando para la competencia de emisión o ejecución del referido acto estaba dada en favor de las autoridades locales, o bien, cuando el acto de autoridad haya sido emitido o ejecutado por las autoridades estatales cuando la competencia respectiva se entable constitucionalmente en favor de las autoridades federales. El texto del citado numeral es el siguiente:

"Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

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

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

En las fracciones II y III referidas, la tramitación del amparo presupone la instancia del agraviado, es decir, el gobernado afectado en su esfera jurídica por el acto de autoridad declarado inconstitucional y es el único legitimado para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad, en términos del artículo 107 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que sea dable interpretar dichas fracciones en comento, en el sentido de que la acción de amparo consagrada en ellas, esté dada en favor de las autoridades estatales o federales, según que haya sido lesionada o invadida su órbita competencial, tales entidades no están legitimadas para promover el juicio de garantías, a menos que su esfera de derechos patrimoniales haya sido afectada, como lo prevé el artículo 107 fracción V, inciso c) de la Carta Fundamental.

Mediante estos mecanismos de control constitucional se evita la consumación de actos de autoridad incompetentes por parte de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y *municipios*, aclarando que la petición de inconstitucionalidad está dada a favor de gobernados lesionados en su esfera de derechos, vía juicio de amparo -verbigracia, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe-, así como de la autoridad que ha visto que la otra autoridad emitió o ejecutó un acto dentro del campo de su competencia, interponiendo para ello la controversia constitucional.

"REVISIÓN, RECURSO DE, TRAYÁNDOSE DE REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES GENERALES MUNICIPALES RECLAMADOS POR INVADIR LA ESFERA DE COMPETENCIA DE AUTORIDADES DE LA FEDERACIÓN O DE LOS ESTADOS, ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL MISMO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y NO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

De lo dispuesto por el artículo 103 de la Carta Magna, administrado con la información histórica acerca del origen y

discusión del mismo precepto en la Asamblea Constituyente de 1916, se arriba a la conclusión de que en sus fracciones II y III, sólo identifica las hipótesis de invasión de competencias entre la autoridad federal, los Estados o el Distrito Federal, pero no incluye a los Municipios y que no fue siquiera la intención del Constituyente Originario la de ahí comprenderlos. Esto no significa que en lo tocante a la invasión de un Municipio en la competencia de una autoridad federal o de un Estado escape del control constitucional, ya que por un lado, puede ser materia el procedimiento relativo a las controversias constitucionales previsto por el artículo 105 fracción I, del Pacto Federal, del que conoce la Suprema Corte de Justicia y en el que no son parte los particulares, sino respectivamente, como actores y demandados, únicamente los poderes u órganos involucrados en el conflicto, según lo establecido por las fracciones I y II del artículo 10 del la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, también es posible que un particular pueda reclamar en el juicio de amparo leyes o actos de autoridad que estime violatorios de sus garantías individuales por entrañar una invasión o limitación en la esfera de competencia de una autoridad federal o de un Estado por parte de un Municipio, o la invasión de aquéllas en el ámbito de competencia de éste, pero del recurso de revisión que se interponga contra la sentencia dictada en un juicio de amparo de tal naturaleza no debe conocer la Suprema Corte, puesto que tratándose de invasión de esferas de competencia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución General de la República, su conocimiento se encuentra reservado a las hipótesis que prevén las fracciones II y III del artículo 103 del Pacto Federal, dentro de las que ya se ha dicho no se ubican los conflictos de invasión de competencia en el que alguna de las partes sea un Municipio, sino de tal medio de impugnación compete resolver, por exclusión, a un Tribunal Colegiado de Circuito, en términos de los establecido por los artículos 85, fracción II de la Ley de Amparo y 37, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Segunda Sala, Tomo II, agosto de 1996, Tesis 2a. LXVIII 96, pág. 269.

Amparo en Revisión 678 96.- María del Socorro Génova Rodríguez España.- 14 de junio de 1996.- Cuatro Votos.

La importancia de estos medios de control, radica en que mediante ellos se pretende restringir la arbitrariedad de determinadas autoridades, evitando así el surgimiento de actos

de autoridad cuando la emisora es notoriamente incompetente, así como hacer que las autoridades estatales actúen dentro del ámbito competencial descrito en la Constitución como en las leyes secundarias.

Respecto a este tópico, cabe señalar la opinión del Dr. Tena Ramirez,¹⁴⁸ en relación a la institución del juicio de amparo, el cual considera: "que no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino una defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la constitucionalidad."

Por otra parte manifiesta, que "en efecto, de las dos partes en que hemos dividido a las Constituciones de tipo de la nuestra, la una erige como limitaciones a la autoridad ciertos derechos de la persona, mientras que la otra organiza a todos los poderes entre sí. Como toda ordenación jurídica, ambas partes regulan las relaciones de los dos poderes, con los individuos, la parte dogmática, y de los poderes entre sí la parte orgánica...

"De las dos parte que hemos distinguido en una Constitución como la nuestra, la más digna de ser defendida, desde el punto de vista constitucional es la parte orgánica que es la substancialmente constitucional. La defensa de la otra parte tiene suma importancia, pero no desde el punto de vista de la Constitución, sino del individuo. Por eso el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas, impidiendo su interferencias reciprocas...

".. Por lo que hace a los conflictos de segunda categoría, es decir, a los suscitados entre los poderes de un Estado, el artículo 105 prevé su solución, otorgando a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer las controversias surgidas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. He aquí el único caso en que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por actos de otro órgano, el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en juicio ordinario del que conoce la Suprema Corte en única instancia; la sentencia resuelve de modo general la cuestión constitucional planteada, puesto que al definir si la actitud de un poder es o no constitucionalmente correcta, se resuelve implícitamente acerca de la validez de todos los actos realizados conforme a aquella actitud."

¹⁴⁸ Tena Ramirez, Felipe. Op. cit. supra nota 27, pags. 449-510.

El maestro Alfonso Noriega, coincide con dicho tratadista al referir que "el juicio de amparo es una institución defensora de la pureza de la Constitución y de la vigencia de la libertades individuales, que tienen su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución... El criterio que adopta nuestro sistema constitucional para saber cuando una ley o acto de autoridad es anticonstitucional, está consignado en las tres fracciones del artículo 103 constitucional, en consecuencia, nuestro juicio de amparo no es un sistema de defensa total de la Constitución, sino que está limitado expresamente a los casos consignados en el artículo 103, o sea, a la violación de garantías individuales y a la invasión de soberanías"

Aunado a lo anterior, manifiesta que "este sistema no es sino la consecuencia de una serie de hechos históricos que encontraron a lo largo de nuestro juicio de amparo; en primer lugar, la tendencia vehemente y esforzada de Rejón, de Otero y de Arriaga y sus compañeros de 1857 de encontrar un medio eficaz para proteger al hombre en el goce y disfrute de sus libertades individuales que produjo la fracción I del artículo 103 constitucional y, en segundo lugar, la tendencia, bien manifiesta desde la vigencia de la Constitución de 1824 de proteger y vigorizar el sistema federal, cuidando celosamente de mantener a la autoridades federales y a las de las Entidades Federativas, dentro de sus límites estrictos de la competencia que les otorgaba la Ley Fundamental, que encontró lugar en las fracciones II y III del mismo artículo 103 de la Constitución"¹⁴⁹

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en el siguiente sentido:

"INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA.

El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales; y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de

¹⁴⁹ Noriega, Alfonso. Op. cit. supra nota 136, pag. 32

tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiera querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tratase en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues a través de la Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Primera Parte, Tests 62, página 133.

De los razonamientos expuestos por los citados tratadistas, así como de la tesis jurisprudencia referida con anterioridad, se concluye que no consideran que la protección de la garantías individuales a través del juicio de amparo, exista propiamente una defensa constitucional, sino un medio de protección a los derechos de los gobernados, advirtiéndose que el control de la constitución, lo pretenden llevar a cabo a través de la impugnación que se haga de las actuaciones estatales cuando los actos estén dados sin la debida competencia constitucional; es decir, no se reconoce que el juicio de amparo sea un mecanismo total de defensa constitucional, independientemente del contenido de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que sostienen la procedencia del juicio de amparo cuando hay interpolación de competencias, tanto de las autoridades federales en la órbita de las locales, y viceversa.

Por otra parte, el maestro Ignacio Burgoa, estima que "el juicio de amparo, que tiene como finalidad esencial la protección de la garantías del gobernado y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, extiende su tutela a toda la Constitución a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional... Es cierto que esta tutela se imparte siempre en función del interés particular del gobernado, ya que son la afectación de éste por un acto de autoridad, pero también es verdad que por modo concomitante o simultáneo, el preservar dicho interés, mantiene y hace

respetar el orden constitucional. De ahí que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetivos lógica y jurídicamente inseparables que integran la teleología esencial del juicio de amparo. Éste, por ende se ostenta como el medio jurídico que dispone cualquier gobernado para obtener en su beneficio, la observancia de la Ley Fundamental contra todo acto de cualquier órgano de Estado que la viole o la pretenda violar. Es esta última propensión, donde se destaca el carácter de orden público del amparo como juicio de control o tutela de Constitución, ya que el interés específico del gobernado se protege con vista o con referencia siempre a un interés superior, el cual consiste en el respeto a la Ley Suprema.”

Aunado a estos razonamientos, dicho autor alude a que el juicio de amparo, a través de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, tutela la Ley Fundamental, no únicamente en los casos específicos a que se refiere el artículo 103 de la citada Ley (cuando por leyes o actos de autoridad se viole alguna garantía individual, fracción I; cuando por leyes o actos de autoridad se altere el régimen competencial establecido por la Constitución entre las autoridades federales y las de los Estados o el Distrito Federal, fracciones II y III), sino en relación con todas sus disposiciones, por lo que constituye un verdadero medio de control constitucional, en razón de que por lo que hace al artículo 14, en sus párrafos segundo, tercero y cuarto, consagra la garantía de legalidad en asuntos penales y civiles, respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del medio de control, de conformidad con la fracción I del artículo 103 de la Carta Fundamental, es decir, los amparos promovidos en esta clase de materias por violaciones a las leyes de procedimiento o de fondo, propiamente se estudia el problema jurídico planteado en relación con las normas que rigen la materia en el cual se interpone, estableciendo el consiguiente control. Por lo tanto, de esta manera el amparo no sólo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por el último precepto, sino que su objeto preservador se extiende en los ordenamientos legales secundarios.

Respecto al artículo 16 constitucional, en su primera parte, que dice “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”, también opera la ampliación teleológica del juicio de amparo, en el sentido

de que se encuentran inmersos los conceptos de *causa legal del procedimiento y fundamentación y motivación*, los cuales contienen una garantía de legalidad frente a las autoridades en general, haciendo consistir los actos violatorios ya no en una privación, como lo hace el artículo 14, sino en una mera *molestia*, por lo que su alcance es mucho mayor. En esta forma, siendo procedente el amparo por violación de las garantías individuales cometida por cualquier autoridad (artículo 103 fracción I), y conteniendo el artículo 16 constitucional en su primera parte la de legalidad. Resultando con todo ello, que el juicio de amparo protege, pues, tanto la Constitución como la legislación secundaria en general.¹⁵⁰

Por lo expuesto con anterioridad, se concluye que el Texto de la Ley Fundamental se ve protegido, mediante ambos medios de control constitucional, ya que a través del juicio de amparo se prevé un juicio de defensa en favor de los gobernados para inconformarse contra los actos de autoridad que lesionan sus derechos consagrados en la propia Constitución, sin que ello influya en el hecho de que el juicio esté ideado o creado sólo para atacar las actuaciones que contravengan a la parte dogmática de esa Ley; al protegerse se está salvaguardando el contenido de ella. A este respecto vale citar la siguiente tesis jurisprudencial:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO LEGAL PREVISTA EN EL ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE RESPETARSE A LAS PARTES PARA INTERPRETAR SI LA DEMANDA FUE PROMOVIDA OPORTUNAMENTE.

Para determinar si una demanda de controversia constitucional fue presentada en tiempo, atendiendo a la fecha a partir de la cual se hace el computo relativo, ante diversas posibilidades de interpretación de los preceptos que lo rigen, al pretender las autoridades demandadas, que se tome en cuenta la fecha del acto de aplicación de la ley que, se estima, invadió la esfera de un municipio, debe preferirse la que respete el artículo 14 de la Constitución, en cuanto que no se vulneren las formalidades esenciales del procedimiento, que son las necesarias para una adecuada defensa del promovedor, evitándose que se genere su indefensión, pues si bien el artículo citado se encuentra dentro del Título Primero, Capítulo Primero, denominado "De las garantías individuales", lo cierto es que esta parte es reconocida como axiológica o valorativa, por lo que aun tratándose de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de esferas entre los tres

¹⁵⁰ Burgos Ortuella, Ignacio - Op. cit. supra nota 1, pág. 149.

niveles de gobierno, deben aplicarse, por analogía, esos principios."
Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IV,
Noviembre de 1996, Tesis P.J. 65/96, página 327.
Controversia Constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo,
Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos.

Por tanto, la controversia constitucional es de gran importancia por sus alcances y sus objetivos, los cuales son mantener vigente el estado de Derecho entre los diversos entes de Derecho público, entre órganos de gobierno y entre las Entidades Federativas y la Federación.

Cabe señalar, que la Ley procesal prevé la posibilidad de que una ley o acto estimado contrario a la Constitución pueda ser impugnado o cuestionado por dos vías diferentes: el juicio de controversia constitucional y el juicio de amparo. Pudieran darse contradicciones entre las sentencias que en ellas se dicten; para evitarlo la Ley Reglamentaria dispone en su artículo 37, que el Pleno puede disponer el aplazamiento de las resoluciones a petición de alguno de los ministros, debiendo ser indispensable que la norma impugnada sea la misma en los dos sumarios (la controversia constitucional y de amparo), en la inteligencia de que en el citado supuesto no se computa el transcurso del tiempo, mientras dure el aplazamiento de la resolución del juicio de garantías, para decretar la caducidad de la instancia o el sobreseimiento del mismo, ambos por inactividad procesal.

V. LA CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL Y LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En el artículo 105 Constitucional se introdujo otra novedad, la acción de inconstitucionalidad, por virtud de la cual la Corte quedó facultada para resolver las contradicciones que se den entre la Constitución, por un lado, y disposiciones generales y tratados internacionales, por otro.

La acción de inconstitucionalidad es un medio político de protección de la Ley Fundamental, ya que su ejercicio está encomendada a el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión; 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; el Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; 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; 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, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, dicha acción se hace extensiva a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el Órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro; todos ellos podrán promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de la ley, que si bien es cierto dicho Tribunal no ha sido creado expresamente para conocer de este mecanismo de defensa constitucional-característica del sistema de control por órgano político-, también es verdad que no actúa como juzgador, pues con motivo de la acción de inconstitucionalidad, ante ella no se substancia un juicio propiamente dicho, sino que el procedimiento es meramente de estudio del acto impugnado y su apego con la Constitución y la resolución que emita el Alto Tribunal, cuando sea aprobada por cuando menos ocho ministros, tendrá efectos generales o erga omnes.

El antecedente de la acción de inconstitucionalidad lo encontramos, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en la cual se estableció un sistema político de control constitucional, puesto que en dicha Carta Fundamental, se previó que este mecanismo de control procedía para impugnar exclusivamente leyes (federales o locales); este sistema procedía a instancia de un órgano de Estado (el Presidente de la República de acuerdo con su Ministerio, por diez diputados, por seis senadores o por tres Legislaturas); del reclamo respectivo, conocía o el Congreso de la Unión (si la ley impugnada era local) o las Legislaturas Estatales (cuando la ley atacada de inconstitucional era federal), publicando el

resultado correspondiente la Suprema Corte de Justicia cuando la resolución que se diera con motivo de este procedimiento era en el sentido de que la ley violaba la Constitución, dicha determinación tenía efectos erga omnes.

Por lo expuesto con anterioridad, se concluye que México cuenta con una larga tradición de defensa de la Constitución que se ha concentrado en el juicio de amparo, las renovadas controversias constitucionales y, a partir del 31 de diciembre de 1994, la acción de inconstitucionalidad.

Cabe señalar que la interposición del juicio de amparo, no impide que se promueva la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad, como tampoco implica una causal de improcedencia del amparo el hecho de que la autoridad que vea invadido de campo de competencia, haya interpuesto con anterioridad a la presentación de la demanda de amparo por parte del gobernado agraviado por ese acto, la controversia constitucional, o bien, se haya promovido la acción de inconstitucionalidad contra la misma ley y se solicite a la Suprema Corte de Justicia se avoque al estudio de la misma por presumirse contraventora del texto constitucional. Estas acciones son independientes y autónomas y no excluyentes la una de la otra.

VI. ANULACIÓN DE ACTOS INCONSTITUCIONALES.

La Ley secundaria prevé en su artículo 45, que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia, siendo esta situación una excepción a la regla prevista en el artículo 6° de la misma Ley, en el sentido de que el surtimiento de efectos de una resolución dictada en el juicio de controversia constitucional, se presenta al día siguiente de su notificación a las partes.

En cuanto al alcance de las resoluciones que dicta el Pleno, cabe señalar que el texto anterior no disponía nada al respecto, esto es, no importaba el número de votos con que fuera aprobada una resolución, ella tenía efectos generales de anulación, sin importar que se tratara de la Federación o de los Estados.

Esta regla es modificada en 1994 con motivo de la reforma al artículo 105, haciéndose una distinción entre las resoluciones con efectos erga omnes y aquellas que

tienen efectos únicamente respecto a las partes de la controversia. Los dos últimos párrafos de la fracción I del artículo 105 Constitucional se ocupan de este tema.

Por lo que hace a los efectos de la sentencia en esta clase de juicios, las resoluciones que emita el Pleno del Alto Tribunal tendrán efectos generales, es decir, implicarían la nulidad del acto impugnado por alguna de las partes, siempre y cuando se apruebe cuando menos por el voto afirmativo de ocho de los ministros que lo integran y, en aquellas controversias respecto de normas en que no se alcance dicha votación, el Tribunal declarara desestimadas las controversias, lo que equivale a que la resolución no tendrá el efecto de anular la ley impugnada o el acto inconstitucional. Al respecto cabe mencionar que este número será difícil de alcanzar en negocios complejos, es decir, es factible que en la práctica no se llegue a alcanzar los ocho votos, restándole eficacia a lo establecido con anterioridad a la reforma, toda vez que la disposición derogada preveía la generalidad de las resoluciones emitidas por el Alto Tribunal, sin importar el número de votos, desvirtuando con ello la acción controladora de la Corte Suprema.

En relación a este tópico, cabe señalar que la controversia entre entidades públicas se originan en relación a un acto concreto o una norma general, pero precisamente por provenir de una entidad pública al momento de su anulación, la sentencia dictada en ese juicio surte efectos respecto a todos aquellos sujetos que se encuentran en el ámbito territorial correspondiente; es decir, se anula el acto de un municipio, el efecto erga omnes es únicamente respecto de ese municipio; si se anula el acto de un Estado o del Distrito Federal, el efecto erga omnes es únicamente respecto a ellos y así acontece con la Federación, sin importar si alguien impugnó contra la Federación, los Estados o en su caso, los municipios; confirma lo anterior, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios

impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos e), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrán efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del Tribunal Constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 193 y 195, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre los Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar este criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que lex concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de

invalidez de normas generales habría incluido el inciso f) entre ello, lo que no hizo.”
Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Tomo IV, Noviembre de 1996. Tesis P. J. 72/96, página 249.
Controversia Constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos.

Por lo que hace a los efectos temporales de las sentencias en las controversias constitucionales, el penúltimo párrafo del artículo 105 Constitucional condiciona los efectos retroactivos de la sentencia en materia penal y, consecuentemente, en las demás materias la sentencia no surtirá efectos retroactivos, sino tan sólo para el futuro, no pudiendo beneficiarse con esta materia nadie cuando quiera que las mismas se apliquen para hechos pretéritos.

Por lo que hace a la *publicidad de la sentencia*, la legislación secundaria prevé en su artículo 44, que dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, ordenará notificar a las partes para el efecto de cumplimenten la misma, y mandará publicarla de manera íntegra, conjuntamente con los votos particulares que en ella se formulen, en el Semanario Judicial de la Federación, en el Diario Oficial de la Federación y órgano oficial en el que se haya publicado la norma declarada inconstitucional; la publicación de la ejecutoria emitida por la Corte tendrá la finalidad de hacer del conocimiento a los órganos judiciales que el acto o la norma, cuya nulidad se reclamó se dejó sin efectos por ser contraria al texto constitucional

Respecto al cumplimiento de la sentencia, es de indicar que la parte condenada está obligada a actuar lo que en la propia resolución se establezca, esto es, deberá apearse y sujetarse a los razonamientos vertidos en ella.

En términos del artículo 46, párrafo primero, se impone una obligación a las partes condenadas para que informen de su cumplimiento al presidente de la Suprema Corte de Justicia, en el entendido de que en la propia sentencia se deberá señalar el término para la ejecución.

El segundo párrafo de dicho artículo establece un procedimiento para el caso de que la parte condenada, no ajuste sus actos a la resolución emitida, siendo este el siguiente: una vez transcurrido el plazo fijado en la resolución para su cumplimiento, sin que ésta se

hubiera producido, la parte que tiene derecho a que se cumpla la misma, podrá solicitar al presidente de la Corte que requiera a la obligada para que de inmediato informe su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviera cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se trate de eludir su cumplimiento, el Presidente del Alto Tribunal turnará el asunto al ministro ponente para que someta a consideración del Pleno el proyecto por cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Carta Fundamental.

Otro mecanismo procesal para el debido cumplimiento de la sentencia, es el previsto en el artículo 47 de la citada Ley, para el caso de que alguna autoridad aplique una ley, no obstante que la Corte, previamente, mediante sentencia ejecutoriada, la declaró nula o inválida, la parte afectada podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable para que en el plazo de quince días deje sin efecto el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si una vez transcurrido el término de quince días otorgados para que se deje sin vigencia el acto de aplicación de la ley, y la autoridad no cumple con esa orden, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el asunto al ministro ponente, para que previo el estudio de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva. Si el Pleno determina que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado invalidado, se procederá en términos de lo dispuesto por el artículo 107 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que cuando la autoridad contra la cual se dictó la sentencia, insiste en la repetición del acto reclamado o trate de eludir el cumplimiento, la Corte puede separarla del cargo y consignarla directamente ante el Juez de Distrito que corresponda, por desacato a un mandato judicial, siendo éste un supuesto de excepción al monopolio de la acción penal que tiene el Ministerio Público.

En términos del artículo 49 de la multicitada Ley, el Juez de Distrito ante quien se consigne al servidor público que incumpla con la sentencia, deberá sujetarse al proceso penal respectivo, aplicándose las normas previstas por el delito de abuso de autoridad.

Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia, o de la secuela del proceso penal, se presume la posibilidad de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá conforme a lo dispuesto en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que el delito distinto que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente; en la inteligencia de que independientemente que existen los mecanismos procesales para hacer ejecutable una sentencia de controversia constitucional, la Suprema Corte deberá en todo momento tomar las providencias que estime necesarias "para regresar las cosas a un estado de estricta legalidad", atento a lo dispuesto por el artículo 48 de la multicitada Ley procesal.

La última consideración en cuanto a la ejecución de las sentencias, la prevé el artículo 50 de la Ley reglamentaria, el cual ordena que ningún expediente podrá archivarse sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución, situación ésta, ligada a los procedimientos previstos en los artículos 46 y 47 de la misma Ley.

CONCLUSIONES TEMÁTICAS

1.- Independientemente de los medios de control constitucional que se han previsto en otros países para salvaguardar las garantías individuales del gobernado contra las arbitrariedades de las autoridades, así como señalar los procedimientos para hacerlas efectivas, y que han influido de manera notable en nuestro sistema jurídico mexicano, se destaca que en materia de organización judicial, como en otros muchos aspectos, nuestro país adoptó el modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América que, en lo que interesa, consintió en una doble organización jurisdiccional de los Estados y de la Federación que son en principio independientes entre sí, pues cada uno posee un ámbito de competencia propia.

La doctrina judicial destaca que el caso *Marbury vs Madison* constituye un precedente de máxima importancia en la fijación de la supremacía constitucional, judicial y federal; además, es preciso afirmar que en esta sentencia se reconoce el poder de los tribunales para declarar nulas las leyes que contradigan a las Constituciones, precedente sin duda, de lo que sería el control de la constitucionalidad.

2.- Por lo que hace a los antecedentes nacionales, cabe señalar que México cuenta con una larga tradición de defensa jurídica de la Constitución, que se ha concentrado en diversos mecanismos de justicia constitucional, destacando entre ellos el juicio de amparo y las renovadas controversias constitucionales; por lo que hace al primero, vale recordar que es obra del jurista Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, ideado para el Estado de Yucatán en 1841, el cual procedía para defender a toda la Constitución contra actos de autoridad de cualquier especie y, que más tarde, en 1847, introduce a nivel federal el jalisciense Mariano Otero en la Constitución General conocida como Acta de Reformas, que en su artículo 25 restringe su protección a la violación de garantías individuales, completando el sistema federal de juicios de constitucionalidad, mediante el equilibrio en el que la Federación Mexicana tuviese elementos para protegerse de los eventuales ataques a la Constitución General por vía de leyes locales inconstitucionales y, otorgando a las Legislaturas de los Estados la facultad de erigirse como Tribunal Constitucional y juzgar las

leyes expedidas por el Congreso Federal, así como conjugar el Federalismo con la división de poderes que deberían derivar de la Constitución y limitarse sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella (artículos 22, 23, 24 y 25 de la referida Ley Fundamental).

Por cuanto hace a las controversias constitucionales, es de indicar que hasta antes de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, no tuvieron eficacia en la práctica, por lo que el juicio de amparo sería hasta entonces el único instrumento que se aplicaría para la defensa de la constitucionalidad, en virtud de que desde su creación en la Carta Fundamental de 1917, las resoluciones emitidas en esta clase de juicios se resolvieron por vía política más que jurídica, sin embargo, se espera que con la reglamentación ya vigente (Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), se esté ante una garantía procesal, cuyo objeto y finalidad constituya un verdadero y eficaz medio de control constitucional.

3.- La controversia constitucional es un mecanismo de control constitucional, mediante el cual se da facultad a diversos entes (Federación, Estados, Distrito Federal y municipios), poderes u órganos para que insten a la Suprema Corte de Justicia, a efecto de que determine en única instancia la anulación del acto impugnado (normas generales o de actos no legislativos, emitidos por otros entes públicos), por ser contraventor del texto constitucional.

4.- El objeto principal de las controversias constitucionales es la defensa de la Constitución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al impedir que órganos de autoridad de los entes previstos en ella rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros; esto es, la controversia constitucional persigue mediante un juicio ordinario constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la Ley Fundamental a lo que ella dispone, las partes cuando las plantean buscan cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones tienen acreditada, o bien, la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución.

5.- La competencia del Alto Tribunal de país, sólo se surte cuando estén de por medio cuestiones constitucionales. No comprende otro tipo de materias, dado que se trata

de una competencia privativa, donde se deben plantear cuestiones relacionadas expresa y directamente con la Carta Fundamental.

6.- Sólo pueden ser parte en una controversia constitucional aquéllos entes de derecho público a quienes la Constitución prevé expresamente, siendo éstos la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; esa debe ser la regla general, válida en todos los casos, salvo que se trate de un acto que afecta directa y limitadamente a un poder u órgano de autoridad determinado y exista norma expresa que así lo establezca, como lo listan los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los entes, poderes u órganos que no aparezcan en la enumeración limitativa a que hace referencia la fracción I del artículo 105 constitucional no pueden recurrir a la controversia constitucional, es decir, si la violación la cometen autoridades no contempladas en la citada fracción, la controversia no procederá, sería desvirtuar los fines de la misma el suponer que todo conflicto en que estén de por medio cuestiones de constitucionalidad sea llevado a la consideración de la Corte.

7.- La defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos-procesales que es han establecido tanto para conservar la normatividad constitucionales, como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales.

8.- Por medios de control constitucional se debe entender a los procedimientos debidamente previstos en la Constitución General, cuyo objeto es vigilar que los actos de autoridad estén dictados conforme a los mandatos constitucionales, es decir, que previamente hayan sido emitidos cumpliendo con los requisitos que ella misma establece y, para el caso, de que no sea observado lo anterior, dichos actos se declararán violatorios del texto constitucional, procediendo a su anulación por parte de la autoridad competente, en México los Tribunales Federales.

Nuestro sistema jurídico vigente se encuentra reglamentado por medio de un sistema de control constitucional por órgano mixto, siendo el control por órgano judicial el representado por el juicio de amparo y el juicio de controversia constitucional, en tanto que el sistema de defensa por órgano político se identifica, precisamente, con la protección a la

Carta Fundamental previsto por la fracción II del artículo 105 constitucional, que hace referencia a la acción de inconstitucionalidad.

9.- El principio de supremacía constitucional en nuestro país está previsto en el artículo 133 de la Carta Fundamental; dicho dispositivo legal establece que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma de mayor jerarquía dentro del todo sistema normativo y, por tanto, la base y fundamento de todos los actos que sean emitidos por cualquier autoridad. Su contravención implica el ejercicio de las acciones constitucionales para que se restituya el orden constitucional, anulando o invalidando la norma general o el acto contrario al texto constitucional.

10.- En cuanto a las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia como máximo Tribunal del país, destacan las que tienen para resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, siempre que se satisfagan los requisitos exigidos en la Ley de Amparo (que la acción se promueva a petición de parte agraviada, que se observe el procedimiento establecido en la ley, que se oiga la defensa de la autoridad responsable, que se actúe dentro del procedimiento del juicio de amparo y no de otro diverso, y que se pronuncie sentencia que se ocupe tan sólo del caso concreto al cual se refiere la queja, sin hacer declaración general respecto de la ley que motive aquella.) Ahora bien, también incumbe a la Corte, conocer de la defensa constitucional establecida en el artículo 105 constitucional, establecida en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, relativas al juicio de controversia constitucional y a la acción de inconstitucional, respectivamente, (por lo que hace al primero, se faculta a diversos entes públicos para que insten a dicho Tribunal, a efecto de que determine en única instancia la anulación del acto impugnado por ser contraventor del texto constitucional, respecto al segundo, es de señalar que no se substancia un juicio propiamente dicho, sino que el procedimiento es meramente de estudio del acto impugnado y su apego a la Constitución y la resolución que emita la Corte, cuando sea aprobada por cuando menos ocho ministros, tendrá efectos generales), mecanismos de control constitucional que igualmente deberán cumplir con los requisitos exigidos por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11.- Mediante la controversia constitucional y el juicio de amparo se evita la consumación de actos de autoridad incompetente por parte de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, municipios, poderes u órganos, aclarando que la petición de inconstitucionalidad esta dada en favor de los gobernados, via juicio de amparo, así como de la autoridad que ha visto que la otra autoridad emitió o ejecutó un acto dentro del campo de su competencia, interponiendo para ello la controversia constitucional.

La importancia de estos medios de control, radica en que mediante ellos se pretende restringir la arbitrariedad de determinadas autoridades, evitando así el surgimiento del acto de autoridad cuando la emisora es notoriamente incompetente, así como para hacer que las autoridades estatales actúen dentro del ámbito competencial descrito en la Constitución como en las leyes secundarias.

Por tanto, el texto de la Ley Fundamental se ve protegido mediante ambos medios de control constitucional, ya que a través del juicio de amparo se prevé un juicio de defensa en favor de los gobernados para inconformarse contra actos de autoridad que lesionen sus derechos consagrados en la propia Constitución, sin que ello influya en el hecho de que el juicio esté ideado o creado sólo para atacar las actuaciones que contravengan a la parte dogmática de esa Ley; al protegerse se está salvaguardando el contenido de ella.

12.- La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé los mecanismos procesales para el debido cumplimiento de las sentencias y así hacer efectiva la controversia constitucional, y para el caso de que la Pleno de la Corte -una vez agotados los procedimientos respectivos-, determine que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, se procederá en términos de lo dispuesto por el artículo 107 fracción XVI de la Ley Fundamental, que señala que aun y cuando las autoridad contra la cual se dictó sentencia insiste en la repetición del acto reclamado o trate de eludir el cumplimiento, la Corte puede separarla del cargo y consignarla directamente ante el Juez de Distrito que corresponda, por desacato a un mandato judicial, siendo éste un supuesto de excepción al monopolio de la acción penal que tiene el Ministerio Público.

En términos del artículo 49 de la multicitada Ley, el Juez de Distrito ante quien se consigne al servidor público que incumpla con la sentencia, deberá sujetarse al proceso penal respectivo, aplicándose las normas previstas por el delito de abuso de autoridad.

Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia, o de la secuela del proceso penal, se presume la posibilidad de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá conforme a lo dispuesto en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que el delito distinto que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente, en la inteligencia de que independientemente que existen los mecanismos procesales para hacer ejecutable una sentencia de controversia constitucional, la Suprema Corte deberá en todo momento tomar las providencias que estime necesarias "para regresar las cosas a un estado de estricta legalidad", atento a lo dispuesto por el artículo 48 de la multicitada Ley procesal.

CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

1.- De conformidad con el artículo 105 de la Ley Fundamental, la controversia constitucional resulta improcedente cuando se impugnen actos *-in genere-* en materia electoral, restándole con ello competencia a la Suprema Corte de Justicia como máximo Tribunal del país, para entrar al estudio de cuestiones constitucionales en esta materia, siendo que la misma tiene su fundamento en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si el objetivo del medio de control constitucional en estudio, importa la presencia de un juicio por virtud del cual se pretende vigilar el apego de todos los actos de autoridad con el texto constitucional y, en su caso, anula los que la contravengan, resulta admisible y conveniente que este mecanismo de control sea procedente cuando se impugnen actos en materia electoral, estudiados desde un punto de vista netamente jurídico.

2.- Un aspecto que considero deficiente, es el relativo a los efectos de la sentencia en esta clase de juicios, dado que las resoluciones que emita el Pleno del Alto Tribunal tendrán

efectos generales, es decir, implicarían la nulidad del acto impugnado por alguna de las partes, siempre y cuando se apruebe cuando menos por el voto afirmativo de ocho de los ministros que lo integran y, en aquellas controversias respecto de normas en que no se alcance dicha votación, el Tribunal declarará desestimadas las controversias, lo que equivale a que la resolución no tendrá el efecto de anular la ley impugnada o el acto inconstitucional. Al respecto cabe mencionar que este número será difícil de alcanzar en negocios complejos, es decir, es factible que en la práctica no se llegue a alcanzar los ocho votos, restándole eficacia a lo establecido con anterioridad a la reforma, toda vez que la disposición derogada preveía la generalidad de las resoluciones emitidas por el Alto Tribunal, sin importar el número de votos, desvirtuando con ello la acción controladora de la Corte Suprema.

3.- Por lo que ve a los supuestos precisados en las fracción I, incisos a) y b) del artículo 105 Constitucional, es de indicar que no presentan un auténtico medio de defensa constitucional contra leyes, toda vez que no existe regulación respecto de la impugnación de actos legislativos federales por parte de los Estados o el Distrito Federal, aclarando que si bien es cierto la controversia constitucional versa sobre constitucionalidad de actos o disposiciones generales de los Estados o de los municipios, no menos cierto es que la Carta Fundamental no hace referencia a la constitucionalidad de disposiciones generales de la Federación, restringiendo el ámbito de procedencia de la acción de controversia constitucional por parte de las Entidades Federativas y el Distrito Federal para impugnar actos de carácter general, como son las leyes federales.

4.- En cuanto a lo previsto en la legislación procesal aplicable, se señalan las siguientes consideraciones:

a).- En relación al término prejudicial precisado en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en mi opinión, resulta excesivo el término de treinta y sesenta días respecto de los supuestos previstos para interponer la demanda (y dar contestación a ella), ya que si es el caso de que las partes litigantes ejerciten los derechos señalados en los artículos 26 y 27 de la Ley en cita, esto es, que la actora amplie su demanda y por su parte la demandada interponga reconvenión, dando en ambas hipótesis contestación a dichos actos

y, estimando que la ampliación a la demanda, contestación a la misma, reconvencción y contestación a ésta se tramitan conforme a lo dispuesto para la demanda y contestación originales, esto aunado a que si dentro de esta fase se presenta algún incidente, verbigracia, el de nulidad de notificaciones, que es de previo y especial pronunciamiento, se advierte que el término durante el cual se desahoga esta etapa procesal del juicio es sumamente amplia, ocasionando una dilación extraordinaria para resolver cuestiones de fondo, como son las constitucionales en las que se afecta la estructura federal del Estado Mexicano, por tal motivo propongo que el término en estos casos sea de veinte y cuarenta días, respectivamente, para los supuestos contemplados en el artículo 21 de la Ley procesal en la materia.

b).- En cuanto a la regulación de la suspensión del acto en esta clase de juicios, vale recordar que tiene similitud con la suspensión en el juicio de amparo, como se dijo al estudiar este tópico se establecen ciertas reglas por virtud de las cuales se da una preferencia de los intereses federales ante los locales, toda vez que el artículo 15 de la Ley en la materia dispone, "la suspensión no podrá concederse en los casos en que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante", situación ésta que no tienen razón de ser, en virtud de que en la controversia constitucional no hay agravio ni parte agraviada, sino una invasión de competencias violatoria del texto constitucional y, tan grave son las transgresiones que cometen las autoridades de los Estados y municipios al ámbito federal, como las que realiza la Federación -que son en más número-, en detrimento de aquéllas.

Aunado a lo anterior, estimo que el contenido del artículo 18 de la Ley procesal, quedó escueto al establecer que "... para el otorgamiento de la suspensión deberá tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional...", sin que indicara la citada Ley cuáles deben ser éstas; sin embargo, se pueden precisar las señaladas para el juicio de amparo, adecuándolas a este mecanismo de control, siendo las siguientes: que se tome en consideración la naturaleza de la afectación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el ente público lesionado con la

ejecución, los que la suspensión origine a terceros interesados y, obviamente, el interés público.

c).- Respecto de los requisitos señalados para interponer la demanda de controversia constitucional previstos en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria y, dentro de los cuales se exige precisar el domicilio convencional de la entidad, poder u órgano demandado, considero que este requisito no debería ser indispensable, dado que el juzgador federal tienen conocimiento exacto de los domicilios donde tienen sus asientos los entes, poderes u órganos para poderlos emplazar.

d).- Por lo que ve al proveído inicial que deberá recaer a la presentación a la demanda, consistente en el auto de aclaración, es de resaltar que la Ley en la materia deberá especificar que en dicho auto será obligación del Tribunal precisar en qué consiste la prevención a fin de la parte actora subsane la omisión y la forma en que deberá ser cumplimentada.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalá-Zamora y Castillo. *Derecho Procesal Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1976.
- Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, México, 1982.
- Arteaga Nava, Elisur. *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad*. Ed. Monte Alto, México, 1996.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa, México 1992.
- *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, México, 1992.
- *Las Garantías Individuales*. Ed. Porrúa, México, 1992.
- Cabrera, Lucio. *El Poder Judicial Federal Mexicano el Constituyente de 1917*. U.N.A.M., México, 1968.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, México, 1992.
- Carrillo Flores, Antonio. *Constitución, Suprema Corte y Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 1981.
- *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. Ed. Porrúa, México, 1987.
- *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Ed. Porrúa, México, 1982.
- Castro, Juventino V. *El Artículo 105 Constitucional*. U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa, México 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa-U.N.A.M., 7a. Edición, II Vol., México, 1995.
- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 6*. "Las Controversias entre la - Constitución y la Política", U.N.A.M., México, 1993.
- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 19*. "La Reforma Constitucional en México", U.N.A.M., México, 1996.
- Del Castillo del Valle, Alberto. *El Amparo Penal Indirecto: Grandeza y Desventuras. Breviario de Aberraciones Judiciales en Amparo Penal*, Ed. Duero, México, 1994.
- *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*. Ed. Duero, México, 1992.
- *La Defensa Jurídica de la Constitución en México*. Ed. Duero, México, 1994.

- _____ *La Impugnación de Leyes Inconstitucionales en México.* (en prensa.)
- _____ *Ley de Amparo Comentada.* Ed. Duero, México, 1992.
- De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho.* Ed. Porrúa, México, 1989.
- Diario de Debates del Constituyente, 1916-1917.* México 1960, Tomo II, Sesión Ordinaria celebrada el día 24 de Enero de 1917.
- Diario de Debates, Exposición de Motivos.* Diciembre de 1994.
- Diario "La Jornada", 27 de agosto de 1996.
- Evans Hugues, Charles. *La Suprema Corte de los Estados Unidos.* Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- González Avelar, Miguel. *La Suprema Corte de Justicia y la Política.* U.N.A.M., México, 1994.
- Hernández, Octavio A. *Curso de Amparo.* Ed. Porrúa, México, 1975.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales.* Segunda Serie, Ed. Jus, S.A., México, 1994.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado y el Derecho.* Textos Universitarios. U.N.A.M., Segunda Reimpresión, México, 1979.
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional.* Ed. Porrúa, México, 1959.
- Ley de Amparo.*
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Melgar Adalid, Mario. (coordinador). *Reformas al Poder Judicial Federal,* U.N.A.M., México, 1995.
- Moreno Díaz, Daniel. *Derecho constitucional Mexicano.* Ed. Porrúa, México, 1982.
- _____ *El Pensamiento Jurídico Mexicano.* Ed. Porrúa, México, 1993.
- Noriega Cantú, Alfonso. *Lecciones de Amparo.* Ed. Porrúa, México, 1975.
- _____ *El Juicio de Amparo.* Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México, 1986.
- Rabasa, Emilio. *El Juicio Constitucional.* Ed. Porrúa, México, 1988.
- _____ *La Constitución y la Dictadura.* Ed. Porrúa, México, 1982.