

00781
31
24.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
EN DERECHO

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO
MECANISMO DE CONTROL DEL PODER Y
DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

TUTOR: DR. MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

ASPIRANTE: LIC. ANA GLORIA ROBLES OSOLLO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



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.

Se trata de una investigación que gira en torno a la renovada institución jurídica denominada: controversia constitucional, que encuentra su fundamento jurídico en el artículo 105 fracción I de la Constitución Política Mexicana. La controversia constitucional la hemos considerado como un mecanismo de control del poder y de defensa de la Constitución, que tiene como fin, el mantener dentro de su órbita competencial a los diferentes órganos que ejercen el poder público, cuyas funciones ejecutivas, legislativas y judiciales han sido determinadas por el constituyente permanente en el texto de la Constitución Federal, tanto a nivel horizontal como vertical. Con esta nueva institución jurídica se fortalece el Estado de Derecho y el sistema federal mexicano, al constituirse la controversia constitucional, como una garantía del sistema federal mexicano, como mecanismo directo de control del poder y de defensa de la parte orgánica de la Constitución Federal. El primer capítulo contiene la evolución histórica de los mecanismos de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, que surgen con un carácter político y a nivel órganos de gobierno, y cambia esta concepción hacia 1857 a ser un control jurisdiccional vía violación de garantías individuales, quedando olvidada la postura de defensas de los órganos que representan al poder público de este país, que a partir de las reformas de 1994, se constituye en nuestra opinión, el control constitucional con un carácter mixto: jurisdiccional y político. En el segundo capítulo se hace un análisis de la obra del legislativo en cuanto al análisis de los textos legislativos que dieron origen a la reforma judicial. El tercer capítulo pretende hacer el análisis de la figura jurídica en su estructura como son las partes que pueden contender, la materia sobre la que puede versar la controversia constitucional y los efectos y alcances de las sentencias. El cuarto capítulo vierte algunos casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia, y se recogen la experiencia práctica de esta figura jurídica.

This research is about the renovated legal feature so called Constitutional Controversy. Its legal basis are found in article 105 fraction I of the Mexican Constitution. The objective of the Controversy is to keep within its jurisdiction the institutions that have political influence, and whose executive, legislative and judicial functions have been determined by the legislative power, both in a horizontal as in a vertical manner. With this new legal instrument the Law and the Federal System in México are strengthened. The Constitutional Controversy is a direct mechanism to control political power and to protect the organic part of the General Constitution.

Chapter One explains the hystorical evolution of Constitutional control mechanisms for authorities actions with political character from governmental institutions. This mechanisms emerged with a political accent and only among government institutions. Later during 1857 the above mentioned concept was modified to become a jurisdictional control bases en the violation of human rights, leavin aside the stand point of defending the organizations that represent public power in the Country.

Chapter two includes the analysis of the documents created by the legislative power in which the jurisdictional reform was initiated.

Chapter three studies the structure of the legal concept: The parties capable of contending; matters of the Constitutional Controversy; and effects an scope of the sentencies.

Finally chapter four narrates some of the cases that the Supreme Court has already solved and looks at the experience of this legal figure.

INTRODUCCIÓN

La controversia constitucional, considerada como un instrumento jurídico de renovada creación, es un mecanismo de control del poder y de defensa de la Constitución, que tiene como fin, el mantener dentro de la órbita competencial que ya ha sido predeterminada por la Constitución Federal, a los diferentes órganos de poder público en sus distintos niveles de gobierno, tanto horizontal como vertical, en cuanto a su actividad ejecutiva y legislativa, contribuyendo de esta manera, al fortalecimiento del Estado de Derecho y al del sistema federal mexicano.

Como se puede apreciar, el contenido, sentido, forma y fondo de la controversia constitucional es muy amplio, ha sido una tarea muy laboriosa el tratar de abordar este tema, cuando la información bibliográfica es todavía muy limitada, por razón de la reciente creación de esta figura jurídica contemplada en el artículo 105 fracción I de la Constitución Federal, a partir del 31 de diciembre de 1994; por lo que la investigación de campo ha sido un factor determinante en la elaboración de la presente investigación; desde la consulta directa de numerosos expedientes, como entrevistas a diferentes personalidades del Poder Judicial Federal en sus diferentes niveles.

En el primer capítulo, se pretende presentar una visión general de algunos no propiamente antecedentes de la controversia constitucional, pero sí de elementos constitucionales que nos permitan conocer la transformación que

se dio de los mecanismos de control político que son los primeros que aparecen en nuestras cartas constitucionales, a los mecanismos de control jurisdiccional que se conservan a partir de 1857 a nivel constitucional, desapareciendo los de carácter político por más de un siglo.

Es a partir de la reforma judicial de 1994 que surge dentro de nuestro ordenamiento jurídico, un sistema mixto de control del poder público, que se distingue de los mecanismos de control de carácter jurisdiccional ya existentes, por la carga política que lleva implícita.

En el segundo capítulo, se parte de la exposición de motivos del texto de la iniciativa presidencial presentada ante la Cámara de Senadores en la parte correspondiente a las controversias constitucionales, y de otros documentos legislativos surgidos dentro del proceso legislativo para la aprobación del artículo en comento, para entender al sentido que el legislativo con base la iniciativa presidencial, se reconstruyó concretamente la figura de la controversia constitucional, dentro de la amplia reforma judicial, haciendo breves comentarios sobre algunos conceptos que se enfatizan en todo momento dentro de la labor legislativas que se presenta, considerando algunos aspecto de derecho comparado.

El tercer capítulo que corresponde al análisis de la controversia constitucional en su contexto constitucional pretende presentar algunas reflexiones sobre los elementos que la Constitución Federal contempla en el artículo 105 fracción I, como lo son: las partes que pueden intervenir en ella, la

materia sobre la que puede versar la controversia, y los efectos de las sentencias, haciendo algunas consideraciones sobre aspectos procedimentales que contempla la Ley reglamentaria correspondiente, que se han advertido del análisis de algunas controversias constitucionales que ya han sido resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El último capítulo contempla el panorama de las controversias constitucionales que han sido presentadas en la Corte, que son ya más de treinta, y la revisión de las controversias constitucionales más relevantes en nuestro criterio para determinar la evolución en la práctica de esta institución jurídica.

Este somero análisis de esta trascendental figura jurídica, nos permite presentar dentro de las propuestas de esta investigación, algunas reformas constitucionales que consideramos son convenientes para fortalecer primeramente al Municipio, que es el pilar donde descansa nuestro sistema federal mexicano, sin el cual, muy difícilmente podemos reconocer un fortalecimiento del sistema federal mexicano.

El municipio ha sido el principal beneficiado con la reestructuración de la controversia constitucional, que da cabida a los órganos de poder público a un cause jurídico de defensa directa de sus derechos públicos reconocidos por la Constitución Federal en su ámbito de competencia, que antes de la reforma judicial de 1994, únicamente estaba limitada a los estados y al gobierno federal, y a ser demandada la violación de una facultad competencial

reconocida por la Constitución Federal a algún órgano de poder público cuando mediara violación de alguna garantía individual, quedando sin defensa directa la parte orgánica de la Constitución.

Dicho lo anterior, ponemos a su consideración la investigación que se presenta, que por su novedad, difícilmente podríamos considerarla como terminada, en virtud de que todavía resulta prematuro ver con claridad el alcance y evolución de la controversia constitucional como mecanismo de control del poder, que ha tenido como fin fortalecer el Estado de Derecho y al sistema federal mexicano, y cuya aplicación a los primeros casos concretos presentando ante la Suprema Corte de Justicia, ya nos permiten emitir una opinión en este sentido, la cual se aborda a lo largo de la investigación que se presenta.

LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE CONTROL DEL PODER Y DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Al incursionar en nuestra historia constitucional, encontramos que existen someras referencias a sistemas de control que pudieran tener relación con la actual institución objeto de nuestro estudio, encontramos nexos más cercanos a órganos de control de la constitucionalidad de las leyes y de actos de autoridad que de conflictos entre poderes que impliquen violación de soberanías, o bien violación a la esfera de acción de los órganos que detentan el ejercicio del poder, por las facultades que la Constitución General les ha conferido, que de cualquier modo implican un control de la constitucionalidad de leyes y actos que emiten alguno de los órganos de poder en ejercicio de sus supuestas facultades, y que en uso de ellas pueden generar un conflicto o controversia constitucional en sentido estricto.

En el presente estudio, las referencias históricas que se hacen, están más cercanas a las acciones de inconstitucionalidad que a las controversias constitucionales, ya que existen muy escasas referencias sobre estas últimas, pero se siguen de cerca estos antecedentes, sobre todo para observar la evolución que

han tenido nuestros sistemas de control constitucional que surgen en nuestro país con un carácter político, dentro de nuestros primeros documentos constitucionales, para evolucionar al jurisdiccional prácticamente en 1857 cuando se abandonan los controles políticos, que no aparecen nuevamente, sino hasta las reformas constitucionales de 1994.

Veamos a través de este recorrido, si damos respuesta a la primera hipótesis de nuestro trabajo

A) ELEMENTOS CONSTITUCIONALES. 1811.

En los elementos constitucionales formularios por Ignacio López Rayón, en agosto de 1811, se encuentra la figura de gobierno denominada: Protector Nacional, semejante al actual Procurador General de la República, quien tendría a su cargo el *“establecimiento y derogación de las leyes, y cualquiera negocio que interese a la Nación”*.

Este **Protector Nacional**, que era nombrado por los representantes, para el ejercicio de su facultad de derogación de las leyes, debía tramitar, ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso, la gestión pertinente. debiéndose reservarse la decisión, a la Suprema Junta a

pluralidad de votos², según podemos leer en el artículo 18° del documento constitucional que se revisa.

Destacamos este antecedente debido a que, dentro del actual proceso de controversia constitucional, la Constitución Federal faculta expresamente al Procurador General de la República en el tercer párrafo del artículo 102, para intervenir personalmente, tanto en las controversias constitucionales, como en las acciones de inconstitucionalidad. Es representante de la Federación,³ y como tal, le corresponde realizar su defensa, que aparentemente, esta facultad viene encomendada desde otrora, veamos porque:

En este primer documento constitucional, se plasma la intención de López Rayón por establecer un mecanismo de defensa de la Constitución a través de un **órgano político**⁴, en este caso es el propio **Congreso**, ante quienes se presentaban las denuncias sobre la inconstitucionalidad de leyes, interpretando que las posibles controversias suscitadas entre las entidades de la federación, serían competencia

¹-Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808 - 1917. Ed. Porrúa, S.A. México. 1971. P. 23.

² Cfr. Idem. p.25

³Ver supra p.

⁴André Hauriou nos señala dos tipos de control político: el parlamentario y el control diverso al de la Asamblea Legislativa. El primero se encuentra fundamentalmente en los países que adoptan el sistema parlamentario, dentro de los cuales, los parlamentos son considerados casi como soberanos. Ejemplo de ello lo encontramos en el caso de Francia hasta 1958, en que la autolimitación establecida por el parlamento era suficiente, esto significa que correspondía al presidente de la Asamblea hacer la declaración de procedencia constitucional o inconstitucional de una propuesta o iniciativa para su deliberación. Para el autor, esto significaba una usurpación de la soberanía nacional y la supralegalidad de la Constitución escrita en favor de la soberanía parlamentaria. Cfr. Hauriou.

del Procurador el hacer la denuncia respectiva ante el Congreso, pudiendo considerarse propiamente un antecedente de las acciones de inconstitucionalidad.

B) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA AMÉRICA MEXICANA. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

En este documento, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, encontramos en su artículo 27º, lo que los constituyentes denominaron: la **garantía social**, al considerar que los ciudadanos debían tener la seguridad de que los **límites de los poderes** y la responsabilidad de los funcionarios públicos debían estar fijados por la ley.⁵

Aparece esta garantía social en **beneficio del individuo** prescribiendo una defensa de la Constitución en forma indirecta y no como una garantía de los órganos que conforman el poder dentro de la Federación, debiendo entender a la Federación, como la integración de los tres niveles de gobierno y de sus correspondientes divisiones del ejercicio del poder⁶.

André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Colección Demos. Editorial Ariel. 1980p.370 y s.s.

⁵Idem. p.32

⁶Señala Jacinto Faya Viesca: "Aunque en la práctica, y aun nuestra misma Constitución confunden el término Federación como sinónimo de Gobierno Federal. La Federación no es el Gobierno federal, sino nuestra forma constitucional como están organizados los Poderes Públicos. En consecuencia, la Federación cubre por igual al Gobierno federal, y a los Gobiernos de los Estados. Faya Viesca,

Ahora bien, en su artículo 107º del documento en mención, se encuentra un antecedente más claro en la resolución de conflictos entre poderes de carácter político, al ser una atribución del Supremo Congreso "el resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones"⁷. Este punto, es prácticamente el primer antecedente político, y no jurídico que se encuentra en un documento de nuestra historia constitucional, que pretende regular las relaciones y conflictos entre los órganos que ejercen el poder. En nuestro país, el control constitucional surge en órganos de control político, para evolucionar durante el siglo decimonónico y transformarse en un control a cargo de órganos jurisdiccionales.

C) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Esta Constitución mejor conocida como la Constitución de Cádiz, del 19 de marzo de 1812, que tuvo vigencia en nuestro país en tanto se independizó, no cuenta con un sistema de control constitucional propiamente, sino tan solo como un

Jacinto. El Federalismo Mexicano. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1988. p. 141

⁷Tena Ramírez, Felipe. Op.Cit. p.35

somero control que podríamos calificar de político, al quedar a cargo de las Cortes la facultad de “velar sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado.”⁸, según se desprende de su artículo 160, facultad muy genérica, pero que representa de alguna forma, una defensa de la Constitución por parte del cuerpo legislativo, sin que se conocieran los efectos de este tipo de control. Considerando la época de inestabilidad política que se vivió durante la insurgencia, la preocupación imperante se dirigía a la búsqueda de un sistema de organización política, por lo que resultaba un tanto irrelevante o muy secundario la creación de un sistema de control constitucional, que surge y se perfecciona propiamente, en las sociedades democráticas más evolucionadas, que viven día con día bajo un estado de Derecho, entendiendo a éste como un concepto jurídico y no político, como suele ser utilizado en nuestra actual sociedad, y es por ello, que a partir de la referida reforma judicial de 1994, se busca en mucho, dar las armas a los órganos de poder de nuestro país dentro de las diferentes esferas, para establecer un verdadero Estado de Derecho y un respeto a nuestro sistema Federal. 5/07/96

**D) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.**

⁸Idem. p.79

Siguiendo la recopilación de leyes de Tena Ramírez, en esta Constitución del 4 de octubre de 1824, primera Constitución del México independiente, cobra gran importancia su carácter federal.

El sentir liberal se pronunciaba abiertamente en contra de toda idea monárquica, pronunciándose bajo un criterio unificado por una República, en medio de un gran debate respecto al tipo de república que debía adoptar la reciente nación: Central o Federal.

Ramos Arispe sería quien sembrara las primeras bases del federalismo en México. consideraba al centralismo, como emparentado con la opresión, el despotismo y la arbitrariedad, por lo que la solución, en su opinión, se encontraba, en la descentralización gubernamental.⁹

Por otra parte, Don Servando Teresa de Mier, en su conocido discurso de las profecías, de fecha 13 de diciembre de 1823, se pronunciaba en favor de una postura intermedia entre la confederación laxa de Norteamérica, y la concentración peligrosa de Colombia y Perú. En realidad se pronunciaba categóricamente en favor del centralismo, debido a que consideraba que las provincias no contaban con los elementos necesarios para constituirse como estados soberanos, lo que traería

⁹Cfr.Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. F.C.E. México. 1991. P. 157

conflictos y divisiones, debido a que el desarrollo propio de nuestra sociedad había centralizado nuestro país.¹⁰

Ya desde antaño se divisaba lo difícil que resultaría el establecimiento del sistema federal en nuestro país a partir de su inserción en nuestra primera Constitución de México independiente.

El federalismo sería promovido desde los ayuntamientos y provincias, que intentaron liberarse del poder del centro, primero de España, y después de la independencia, de la ciudad de México.¹¹

Esta pugna entre fuerzas federalistas y centralistas, resultan de gran relevancia, porque aun después de 176 años, seguimos viendo como México continúa en lucha por establecer un sistema federal a través de una mejor distribución de competencias favoreciendo la descentralización administrativa, política y económica.

Es precisamente a través de la controversia constitucional, que se pretende otorgar un instrumento jurídico a los órganos de poder, para realizar a través un cause jurídico, la defensa de su esfera de poder.

Del texto de la Constitución se aprecia la principal preocupación que tuvieron nuestros constituyentes por organizar políticamente al país, más que por establecer una carta sobre los derechos humanos.

¹⁰Ibidem.

En este documento, destacamos dos aspectos que consideramos como antecedentes: primeramente el contenido de la última parte del sexto supuesto contemplado por la fracción V del artículo 137 de esta Constitución, que apuntaba dentro de las facultades de la Suprema Corte de Justicia, las de conocer:

"...de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley"¹²

No se conoce el alcance de esta disposición constitucional, ni se conoce el tipo de control pretendido, si directo o indirecto, ya que como señala González Cosío, no se dictó la ley reglamentaria correspondiente que hubiera regulado esta atribución de la Corte.¹³

En segundo término tenemos, la formación de un **Consejo de Gobierno**¹⁴, que operaría durante los recesos del Congreso General, compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado, según lo establece el artículo 113. En este órgano político, observamos otro somero antecedente de los mecanismos de control de leyes de la Constitución Federal, no así de control del poder, de quienes conforman la Federación, al tener como atribución este Consejo, el velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y las leyes generales (control

¹¹Cfr. González Oropeza, Manuel. El Federalismo. U.N.A.M. México. 1995. p.15

¹² Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales...p.188

¹³ Cfr. González Cosío, Arturo. Obra jurídica mexicana.. Editado por la Procuraduría General de la República. México. p.1271

¹⁴Cfr. González Oropeza, Manuel. El Consejo de Gobierno. p.p. 193 y s.s.

de la constitucionalidad y de la legalidad); dejando al **Congreso General** (control político de la constitucionalidad) la resolución de dudas que se susciten sobre los artículos de la Constitución o del Acta Constitutiva. Existía duplicidad de funciones.

El maestro González Oropeza nos presenta en su estudio sobre el Consejo de Gobierno, el interés que existió desde esta primera Constitución Federal, por frenar los excesos del poder ejecutivo y controlar sus acciones, donde, congresistas como Manuel Crescencio Rejón, Miguel Guridi y Alcocer, Covarrubias y Juan Rodríguez, entre otros, como medida de control, se pronunciaron a favor de un ejecutivo colegiado, a lo que Miguel Ramos Arizpe se opuso, defendiendo la unidad de acción y decisión del ejecutivo federal, haciendo la propuesta de un Consejo de Gobierno que garantizara las ventajas de un organismo colegiado, propuesta que fue admitida y aprobada el 4 de agosto de 1824.

Esta institución del Consejo de Gobierno favoreció la comunicación entre los poderes ejecutivo y legislativo por las características de su singular conformación, constituyéndose como un órgano de consulta del poder ejecutivo, y a su vez un freno de sus posibles excesos, que sería presidido por el vicepresidente del país, operando como una especie de comisión del poder legislativo¹⁵. En 1840, dentro de

¹⁵Esta estructura nos recuerda un poco la estructura del Consejo de la Judicatura, de nueva creación a partir de 1995, integrada por miembros representantes de los tres poderes de la Unión, cuya función se presume, pretende restarle fuerza al poder judicial, dada la experiencia que estos Consejos han mostrado en la historia si es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se deblega como cabeza del Poder Judicial Federal.

la Constitución centralista de 1836, encuentra oposición el Consejo de Gobierno, cuando el diputado José Fernando Ramírez considera que resulta inútil dicha institución, puesto que el presidente ya tenía suficiente consejo con sus secretarios, y su efecto sólo demoraba las decisiones; y como mecanismo de control y freno a los posibles excesos del ejecutivo federal resultaba suficiente el supremo poder conservador.

El Consejo de Gobierno se va transformando a partir de la Constitución centralista, acercándose más a la esfera del ejecutivo federal, desligándose en su estructura del legislativo, reduciéndose sus facultades controladoras.

Finalmente en el Congreso Constituyente de 1856-1857 lo desaparecen sin mayor discusión.

El artículo 103 del proyecto decía:

*"Durante el receso del Congreso de la Unión, habrá un **Consejo de Gobierno**, compuesto de un diputado por cada Estado y Territorio, que será nombrado por el mismo Congreso."*¹⁶

El artículo 104 en su fracción 1ª dentro de las facultades del Consejo de Gobierno señalaba:

*"Velar sobre la **observancia de la Constitución y leyes federales**, formando expediente sobre cualquiera infracción que note."*¹⁷

¹⁶Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús. Colegio de México. 1957. P. 734

Y como lo señala Zarco en su crónica. que después de algunas explicaciones, la comisión reforma el artículo y nombra en su lugar a la Diputación Permanente, con un sentido totalmente distinto al que guardaba el Consejo de Gobierno. No lo dice Zarco en su Crónica, pero estamos ciertos de que este cambio se debió, fundamentalmente, a que en las sesiones anteriores del Congreso de 1856-57, se hubo discutido en favor del nuevo mecanismo de control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional. aprobado por los constituyentes, y establecido en los artículos 100 y 101, por tanto, no guardaba mucho sentido seguir conservando un mecanismo de control político para ello.¹⁸

Concluye en su estudio el maestro González Oropeza lo siguiente:

"Según el proyecto de Constitución (1857), en su artículo 103, el Consejo de Gobierno sería transformado nuevamente. Con la eliminación del Senado, el consejo se integraría por un diputado de cada estado y territorio, funcionando sólo durante el receso del Congreso y convirtiéndose de esta manera en un antecedente de la Comisión Permanente. La propia Comisión de Constitución en la sesión del 30 de octubre de 1856 abandonó al Consejo de Gobierno y lo prefirió denominar "diputación permanente", dando fin sin mayor explicación, a una institución no entendida, no conocida ni estudiada por la doctrina mexicana contemporánea."¹⁹

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Para mayor claridad se puede consultar al respecto. el rubro correspondiente a la Constitución de 1857 de este mismo trabajo.

¹⁹ González Oropeza, Manuel. El Consejo de Gobierno...P. 206

Finalmente pasa de ser un mecanismo de control del poder interorgánico, como lo señalaría Loweinstein, a ser un órgano auxiliar del Legislativo Federal.²⁰

E) BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1836.

En el documento mejor conocido como la Constitución centralista o las Siete Leyes Constitucionales, encontramos al **Supremo Poder Conservador**, que surge en medio de una etapa muy crítica, tanto política como económica para el país, lo que llevó a los constituyentes de 1836 a la creación de un super poder que lograra equilibrar las fuerzas entre los diversos órganos que ejercen del poder.

La Constitución centralista, tiene el doble mérito de consolidar, primeramente como institución, el control político de la constitucionalidad de actos y leyes de los órganos del poder federal, así como del concepto de "*bases cardinales*" de la

²⁰Karl Loewenstein, distingue desde el punto de vista estructural dos tipos de técnicas de control horizontal: Intraorgánicos (internos) e interorgánicos (externos), que vienen a ser controles políticos para la protección de la Constitución. A) EL CONTROL INTRAORGÁNICO, es un mecanismo de control interno, esto es, que las instituciones de control "operan dentro de la organización de un solo detentador del poder". Este tipo de control pertenece a la categoría de controles horizontales que se complementa con el control vertical del proceso del poder. Este control lo encontramos dentro de los detentadores del poder legislativo, ejecutivo y judicial, según sea el poder dominador. En el Ejecutivo cuando es colegiado como en los sistemas parlamentarios. En el legislativo lo encontramos en el control bicameral y en la organización parlamentaria. En el Judicial, en los cuerpos colegiados y en sus diversas instancias para decidir el derecho. B) EL CONTROL INTERORGANICO se da por la interrelación entre los diversos detentadores del poder, el electorado, el gobierno, el parlamento y los tribunales, como el veto del presidente a las leyes del Congreso, disolución de la Cámara de los Comunes por el primer ministro, cuando el tribunal declara inconstitucional una ley del Congreso y cuando el electorado elige una nueva mayoría. Cfr. Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución. Colección Demos. Editorial Ariel. Barcelona. 1976. p.p. 232 y s.s.

Constitución, actualmente conocidas como *“decisiones políticas fundamentales”*, que por doctrina han sido atribuidas a Ferdinand Lasalle, sin dar mérito a las aportaciones que en este sentido hicieran Manuel de la Peña y Peña, como miembro del poder conservador en 1839.²¹

Ahora bien, para poder clasificar al supremo poder conservador, como un sistema de control político, resulta oportuno conocer la clasificación que nos aporta Ignacio Burgoa, como características del sistema político de control constitucional, dentro del cual encuadra perfectamente el supremo poder conservador:

“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 estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley de 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.

4. Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos.”²²

Por otra parte, citamos a Emmanuel José Sieyès, como uno de los grandes ideólogos de la Revolución Francesa, quien fuera el inspirador de los constituyentes de 1836 a través de su **Senado conservador francés**, que aparece en la

²¹Cfr. Memorándum del 28 de septiembre de 1839, cita de González Oropeza, Manuel. Op.Cit.p.274

²²Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo. Ed.Porrúa. México. P.159.

Constitución francesa de 1799 y de 1852 cuya facultad principal consistía en "mantener o anular todos los actos que le son denunciados como inconstitucionales por el Tribunado y por el gobierno".²³

Es Francia, la cuna del mayor número de órganos políticos²⁴ defensores de la Constitución, y es el **Senado conservador** creado por Emmanuel Sieyés, quien tuvo encomendada la tarea de la supervisión de todo acto o ley que emanara de ella. Dicha institución ejerció gran influencia en la creación del supremo poder conservador en México.

El Senado conservador para Sieyés significaba una barrera, un freno a los excesos de los poderes, que finalmente termina en manos del Ejecutivo, distorcionándose la esencia de este cuerpo de control.

El Senado conservador francés tuvo como antecedente el denominado **Jurado constitucional**. "Se trataría de un verdadero tribunal de casación en el orden constitucional y, al mismo tiempo, de un auténtico taller de estudio e investigación de proposiciones para reformar la Constitución. En fin, de un instrumento moral y político para la defensa de los derechos del hombre, de las

²³Blondel, André. Le controle juridictionnel de la Constitutionnalité de lois. Paris. 1928. P..185, citado por Fix Zamudio. El juicio de amparo. Ed. Porrúa. México. 1964. p.61

²⁴Dentro de los órganos políticos diversos al de la asamblea legislativa, como el supremo poder conservador, encontramos durante la época napoleónica en las constituciones del año VIII y de 1852: los **senados guardianes**, que en la práctica no lograron establecer el control que se esperaba por encontrarse bajo un gobierno dictatorial, y en el **Consejo Constitucional**, establecido en Francia en 1958, conformado por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Senado, y los expresidentes de la República. Cfr. Hauriou, André. Op. Cit. p.371

libertades públicas.²⁵” con facultades para juzgar y decidir sobre las reclamaciones que se les presentaran por supuestas infracciones a la Constitución por decretos expedidos por el Legislativo, resolviendo sobre la conservación de la Constitución y sus reformas.

Sieyés enfatizaba la importancia de la jerarquía que debía existir, de las leyes constitucionales sobre las leyes ordinarias, y sobre la importancia de conservar los poderes constituidos dentro de los límites estrictos que les hubiere fijado el poder constituyente. Y explicaba la importancia política del jurado que proponía, y decía:

“...una Constitución es un verdadero cuerpo de leyes obligatorio o bien no es nada. Y si la Constitución es un cuerpo de leyes obligatorio, por su propia naturaleza, es necesario determinar quién es su guardián que garantice su fiel cumplimiento. Un olvido de este género -al no señalar dicho guardián- sería inconcebible en el orden civil y, por tanto, sería aún más grave y absurdo en el orden político.”²⁶

De hecho, la literatura europea fue en gran medida quien alentó y alimentó a nuestros constituyentes decimonónicos en doctrina constitucional para establecer las bases de nuestro desarrollo constitucional, como lo sostiene Noriega Cantú al señalar que:

²⁵Noriega Cantú, Alfonso. *Las ideas políticas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México. (1814-1917)*. U.N.A.M. México. 1984. p.135

"...la fusión de ideologías contradictorias, como el pensamiento democrático de Juan Jacobo Rousseau con el republicanismo conservador de Emmanuel L. Sieyès, es la constante del pueblo soberano, sacralizado, pero inerte, ante la soberanía nacional que asumen sus representantes, es la combinación contradictoria de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de México."²⁷

Este Supremo Poder Conservador es regulado por la segunda de las siete leyes constitucionales, y depositado en cinco individuos que serían renovados uno cada dos años, debiendo sus miembros haberse distinguido con antelación al cargo, como presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Se observan en dicha figura, atribuciones de un verdadero órgano conservador de control del poder dentro de las que destacamos:

"Art. 12º Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

- 1. 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, en 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*

²⁶Idem. p.134

²⁷González Oropeza, Manuel. El supremo poder conservador. Libro homenaje a Alfonso Noriega Cantú. Ed. Porrúa, S.A.p.273

contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen 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 alguno de los otros dos poderes, y sólo 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 al fallo que hubiere lugar.¹²⁸

Es en esta Constitución donde aparece por primera vez en la historia constitucional de México un mecanismo de **control de la Constitución** claro, aún cuando es de **índole político** y no jurisdiccional, haciendo una defensa directa de la parte orgánica de la Constitución, que no se vuelve a ver durante el desarrollo constitucional -sino en forma indirecta, y limitada a controles sobre constitucionalidad de leyes-, hasta las últimas reformas al artículo 105 de la Constitución del 31 de diciembre de 1994.

Al respecto, González Cosío señala:

*“A pesar de los vicios, puede tomarse al Poder Conservador como un antecedente de **control constitucional por órgano político** en el derecho mexicano, aunque de índole exclusivamente teórico, pues en la práctica no tuvo ningún funcionamiento.¹²⁹*

Ahora bien, en el artículo 44º de la Tercera Ley Constitucional, encontramos un control político diverso, por parte del Congreso General, al tener éste, facultades

¹²⁸Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. P. 210.

para “aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales”. Que aún cuando se trataba de un gobierno centralista, se observa como las juntas departamentales también tenían facultades legislativas, cuyo control al no estar a cargo de un órgano jurisdiccional, sino del Congreso General, se debe considerar como un antecedente importante en el control de la constitucionalidad de las leyes expedidas por legislaturas locales.

Continuando con nuestro análisis del documento centralista, consideramos importante destacar, tres fracciones del artículo 12º de la Quinta Ley, que hacen referencia, a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, respecto a la relevancia que guardaba este alto tribunal como cabeza del Poder Judicial, como iniciador de leyes de su competencia, como intérprete de la Constitución e Instrumento importante en el control de la constitucionalidad de las leyes con las que se impartía justicia, como se lee en las fracciones que a continuación se reproducen:

*“XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación.
XIV. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, por los diputados, en el mismo ramo de la administración de Justicia.
XV. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándose fundadas pasarlas a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración concerniente.”*

²⁹González Cosío, Arturo. Op.Cit.p.1271

Dejando finalmente como se lee en el artículo 5º de la Séptima Ley, el control de la legalidad de las leyes al señalar que *“Sólo al Congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales.”*

En esta Constitución observamos que el Supremo Poder Conservador tendrá como finalidad controlar los actos y leyes de los órganos federales, dejando al Congreso General el control sobre las disposiciones legislativas de los departamentos y sobre las dudas de los artículos de la Constitución.

F) VOTO PARTICULAR DE JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ DE 1840.

El propio supremo poder conservador dentro de sus acciones, consideró conveniente llevar a cabo una reforma en la administración de justicia, por lo que en junio de 1840, presenta un proyecto de reformas dentro del cual, el voto particular de Ramírez, proponía un control de la constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia, suprimiendo al cuarto poder conservador.

Este voto, aún cuando no prosperó, cobra especial relevancia al destacar el diputado Ramírez la necesidad de considerar a un órgano que haga la defensa de la Constitución y agrega:

*"Yo, como he dicho antes, no estoy para la existencia del Supremo Poder Conservador. Ninguna otra medida podía, en mi concepto reemplazar su falta, que conceder a la **Suprema Corte de Justicia** una nueva atribución..."³⁰ a quien se debiera otorgar facultades para controlar los actos del Ejecutivo y a las leyes cuando el Supremo Gobierno o la cuarta parte de los Diputados, la tercera parte de los Senadores presentes que compongan en el momento sus respectivas Cámaras, o la tercera parte de Juntas Departamentales reclamen alguna ley o acto del Ejecutivo cuando sean opuestos a la Constitución, dándole a esa inconformidad el carácter de contencioso, debiendo decidir el asunto la Corte, y sometiéndose al fallo de la Suprema Corte de Justicia"³¹.*

"Ramírez sostiene, pues, la conservación del control de la constitucionalidad que tenía el Supremo Poder Conservador, pero afirmando la necesidad de que el Poder Judicial se encargue de ello, mediante un juicio contencioso cuyas instancias y modos de verificarse se fijarian en una ley."³²

Ramírez resalta la importancia de hacer más independiente a este poder, y hace referencia a:

"...una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia"³³.

Sabemos que se refiere indudablemente a la magnífica obra de Alexis de Toqueville. *La Democracia en América.*

³⁰Idem. P.p.296 y 301

³¹Idem. p. 301

³²González Cosío. Arturo. Op.Cit.p.1272

³³Tena Ramírez. Felipe. Leyes...p.297

Asimismo, este diputado se pronunciaba a su vez en contra del supremo poder conservador, por resultar un órgano privilegiado, monstruosos y exótico en un sistema representativo y popular donde más bien debe prevalecer y respetarse el sistema de división de poderes, por ser uno de los grandes descubrimientos políticos en contra de los avances del despotismo y en favor de las garantías de los pueblos.

Existía la preocupación por el control del poder, sobre todo por el equilibrio de los mismos, buscando el fortalecimiento del judicial, y los límites al ejecutivo quien generalmente es el que tiende a abusar más del mismo por lo que, se cuestionaba el porqué....

“...cuando se formaron las actuales leyes constitucionales, parecía que no se tenía presente otro fin principal que poner trabas al Ejecutivo; hoy parece que no se trata de otra cosa que de ampliar sus facultades aún mas allá de los límites que permiten los principios de la forma adoptada. ¿Por qué tanta variedad?”³⁴.

Como consecuencia del centralismo como forma de gobierno en nuestro país, se sucedió la separación de Texas, que ya se veía inminente, lo que fortaleció la amenaza separatista de Yucatán.

Al igual que ocurrió en Texas, la falta de comunicación, la distancia del gobierno central y el descuido extremo del centro llevó al sudeste a vivir condiciones extremas que llevaron a sus pobladores a pronunciarse en contra del régimen

³⁴Idem.p.294

centralista. manifestando su deseo de separarse hasta en tanto no se restableciera el sistema federal.

G) PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE YUCATÁN DE 1841.

Después de la separación de Texas, como consecuencia inmediata de la implantación del sistema centralista de gobierno, surgía la amenaza de la separación de Yucatán, hasta en tanto no se restableciera el federalismo en nuestro país. El gobierno de Yucatán, se presentaba como fuerte defensor del sistema federal e impugnador del régimen centralista.³⁵

El 23 de diciembre de 1840, Manuel Crescencio Rejón, junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante, suscriben el trascendente Proyecto de Constitución yucateca, que posteriormente fue aprobado con fecha 31 de marzo de 1841 como la Constitución del Estado, apareciendo en la misma, la novedosa institución del juicio de amparo³⁶, creación de Manuel Crescencio G. Rejón, principal redactor de la Constitución.

³⁵Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo. Social Mexicano....p.203

³⁶Soberanes Fernández, Jose Luis. El Juicio de Amparo. Derechos del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Doctrina tomo II.1985. p.14

Resulta importante destacar que es en este proyecto de Constitución yucateca, donde se produce *“uno de los más grandes adelantos que en materia de Derecho Constitucional ha experimentado el régimen jurídico mexicano.”*³⁷

La creación de un mecanismo de control para conservar el régimen constitucional a través del **amparo**, -como el mismo Rejón lo denominó-, y que estaría a cargo del Poder Judicial, con la ventaja de que su acepción sería tan amplia que se haría extensiva a cualquier violación de cualquier precepto constitucional, siempre que esta violación se tradujera en un agravio personal, siempre que se tratara de actos emanados del Poder Ejecutivo, o de leyes del Congreso del Estado, que contravinieran a la Ley Fundamental.

Y por otra parte, facultaba esta Constitución en sus artículos 63 y 64, a los Jueces de primera instancia como órganos de control, cuando se trataba de actos de autoridades distintas del ejecutivo y del legislativo, respecto de violación a **garantías individuales**, -nótese aquí que sí se circunscriben las violaciones a garantías individuales, y no se contempla a toda la Constitución- dejando a las autoridades superiores de los jueces, el conocimiento de los amparos interpuestos contra los jueces, por violaciones constitucionales cometidas por los mismos.

Así mismo, en la Constitución de Yucatán se establecía:

³⁷Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo... P. 115

"Art. 53 Corresponde a este Tribunal reunido (Suprema Corte de Justicia):

1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución: o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las Leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que ésta o la Constitución hubiesen sido violadas."

"Art. 63. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados per el artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados."

"Art. 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías."³⁸

Burgoa clasifica al sistema de amparo propuesto por Rejón de la siguiente manera:

- a) mecanismo de control de la constitucionalidad de los actos de la Legislatura (leyes o decretos), así como los del Gobernador (providencias),
- b) mecanismo de control de la legalidad de los actos del Ejecutivo, y
- c) mecanismo protector de las garantías individuales del gobernado contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a las judiciales.

Asimismo de la exposición de motivos de la Constitución yucateca se lee lo siguiente:

"Pasando ahora de un poder (refiriéndose al Ejecutivo) que hace casi siempre uso de la violencia para conseguir los fines que se propone, la comisión entrará a tratar de otro, el más apacible y tranquilo de los tres, en que se ha dividido el poder público para su ejercicio; y que apoyado en la fuerza moral, que debe darle a la justicia de sus fallos, necesita poco de material para obtener la consideración que se merece. La tiranía procura mantenerlo en la abyección y nulidad a que le hemos visto reducido en el régimen colonial; pero es de la primera importancia, y se le abastece de grandes facultades en los gobiernos libres, en que se tiene cuidado de sustituir, para obtener la obediencia legal del ciudadano, la idea del derecho a la de la fuerza material. De ahí es que, en los Estados Unidos de Norteamérica, la Corte Suprema está encargada de ejercer, no sólo atribuciones judiciales, sino también otras que son casi enteramente políticas; y a ella acude el Poder Ejecutivo para oponerse a los desafueros del cuerpo legislativo: éste para defender de las empresas atrevidas de aquél: el interés público contra el interés privado, y el espíritu de conservación y orden, contra los movimientos tempestuosos de la democracia en fin, su poder es inmenso pero siendo de pura opinión, y no descansando en la fuerza brutal de las armas busca siempre la equidad y la justicia para no perder el prestigio en que se apoya la sumisión que se le debe.

Siguiendo la comisión las mismas huellas, ha preferido el engrandecimiento de este poder a los medios violentos, de que se valen regularmente los gobiernos, para vencer las resistencias que les oponen los gobernados, usando la fuerza física de los jueces. Por eso os proponen se revista a la Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso, y a las ilegalidades del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el Código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos

³⁸Cfr. Burgoa, Igancio. El juicio de amparo... p. 116

posteriores, que de cualquier manera le contraríen...se hará también innecesaria la creación de un poder conservador monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales a pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política sea el árbitro de los destinos del Estado, sin que haya autoridad que modere sus abusos...

*En resumen, señores, la comisión al engrandecer al Poder Judicial, debilitando la omnipotencia del Legislativo, y poniendo diques a la arbitrariedad del gobierno y sus agentes subalternos, ha querido colocar las garantías individuales, objeto esencial y único de toda institución política, bajo la salvaguardia de aquel, que responsable de sus actos, sabrá custodiar el sagrado depósito que se confía a su fidelidad y vigilancia. Por eso no sólo consulta que se le conceda la censura de las leyes en los términos ya indicados, sino que se le revista de una autoridad suficiente, para proteger al oprimido contra las demasías de los empleados políticos del ejecutivo del Estado...*³⁹

Se destaca el logro y alcance de este documento constitucional por la creación de un mecanismo de control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de las autoridades públicas que transgredieran a la Constitución tanto en su parte orgánica como dogmática, con la limitante considerada en el artículo 63, ya comentada. Logro, que por desfortuna no se adopta en las Constituciones de 1857 ni en la de 1917 con la amplitud que en este documento se le consideró, ya que en las mismas, se implantaron los principios básicos de procedencia que se refieren a la *relatividad de las sentencias* que se dicten en los juicios, como el relativo a la

³⁹Sayeg Helú, Jorge. Op.Cit. p.204

instancia de parte agraviada (gobernado en particular), ambos principios, limitaron la acción del juicio de amparo.⁴⁰

Este antecedente que estudiamos nos permite considerar varios aspectos para nuestra investigación: a partir de esta Constitución que no la podemos considerar dentro de nuestro desarrollo Constitucional Federal por ser la Constitución de un Estado de la República que pretendía independizarse, pero que sí aporta luz a nuestro desarrollo constitucional en general, es de alguna manera la transición que de los mecanismos de control políticos como el considerado en la Constitución General que precede a ésta, la de 1836 se produce a los mecanismos jurisdiccionales, esto es controles a partir de órganos que *dicen el derecho* como se estableció ya en la Constitución de 1857, a partir del juicio de amparo, con características específicas como los son: la petición de parte agraviada, la relatividad de las sentencias, y la limitación de esta figura jurídica a la violación de garantías individuales, *"...con lo cual el amparo adquiere su característica de defensa de la Constitución a través del individuo, a diferencia de los sistemas que hacen de los Poderes públicos los demandantes de la inconstitucionalidad (sistemas de las Constituciones mexicanas de 1836 y austríaca de 1920)..la derogación de la ley tachada de inconstitucional, sólo aprovecha en el caso concreto que motiva la reclamación, con lo que se excluyen las apreciaciones generales y se evita la*

⁴⁰Cfr. Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo...p.p. 115 a 118.

derogación de la ley tachada de inconstitucional, como ocurre en la Constitución austríaca."⁴¹

Estos señalamientos hechos por Tena Ramírez, nos permiten afirmar que la institución jurídica de la controversia constitucional es un sistema de control constitucional mixto, porque funciona con una doble naturaleza jurídica, como instrumento de control constitucional de naturaleza política cuando sus resoluciones son de efectos generales, y como instrumento de control jurisdiccional cuando tienen los mismos efectos del amparo. Concediéndole a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a sus efectos, de controles políticos y jurisdiccionales.⁴²

Este esfuerzo de Rejón, se une a ulteriores y posteriores realizados por estudiosos del Derecho en busca de mejores mecanismos de control constitucionales, cuyo fin aún cuando no siempre se dice, es limitar y **controlar al poder**, protegiendo primeramente al gobernado, -preocupación primordial durante esta época, en que no se llegaba a considerar a través de órgano jurisdiccional la protección de las instituciones políticas- y en segundo lugar a las instituciones políticas consagradas en nuestra Constitución, como se pretende en este segundo caso, a través de las actuales controversias constitucionales que tienden a proteger a la parte orgánica de la Constitución por violaciones a las esferas de acción de los

⁴¹Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional...p.492

⁴² Ver capítulo pag-

poderes de la Unión reconocidas por la Constitución Federal, y que son figuras, que a mi juicio, aparecen y funcionan en sociedades ya democratizadas.

H) PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1842.

Este primer proyecto de Constitución, también conocido como el **proyecto de la mayoría**, de fecha 25 de agosto de 1842, elaborado por Díaz, Guevara, José F. Ramírez y Pedro Ramírez, entre otros, surge a partir de la convocatoria que señalan las Bases de Tacubaya de fecha 28 de septiembre de 1841, firmadas por Santa Anna, Valencia y Paredes, para declarar la cesación de todos los poderes creados por la Constitución de 1836 con excepción del Judicial. con el objeto de crear una nueva Constitución que lograra agrupar a las diversas ideologías imperantes: liberales puros y moderados por un lado, y conservadores por el otro, quienes coincidían en establecer un gobierno republicano, pero con un sistema Federal los primeros, y unitario los segundos.

Estas divergencias llevaron a la realización de dos proyectos de Constitución y un voto particular, mismos que no prosperaron, ante las escisiones ideológicas, que dieron lugar a un centralismo más aguerrido con la creación de las Bases Orgánicas de 1843, que nunca antes como en los años siguientes *“se mostró más*

incapaz para conservar la unidad que le era esencial, así como para defender al país de agresiones extranjeras... Esta represalia cultural permitió que la teoría política mexicana se emancipara e imprimiera al federalismo características más fundadas en la realidad nacional.”⁴³

De este primer proyecto de la mayoría de corte centralista, destacamos de su título IX denominado: De la observancia, conservación y reformas de la Constitución, mecanismos de control interorgánico por parte de los diferentes órganos políticos, funcionando como verdaderos frenos y contrapesos, para evitar los abusos en el ejercicio del poder público por parte de los detentadores del mismo, haciendo las veces de **controles políticos**.

Los mecanismos de control establecidos en este documento se encuentran contenidos en los artículos 169 a 178 del mismo, a cargo de diferentes órganos de poder:

Es así como del artículo 169 del proyecto leemos:

“La conservación de la Constitución pertenece a los supremos poderes de la nación y a los Departamentos.”

a) Cámara de Diputados:

⁴³González Oropeza, Manuel.La intervención federal en la desaparición de poderes. U.N.A.M. México. p.36

Llama especialmente la atención lo previsto en el artículo 170 de este proyecto, que prevé por primera vez en un documento constitucional un control por parte de la Cámara de Diputados para declarar la **nulidad de los actos de la Corte Suprema de Justicia** o de alguna de sus salas, únicamente en caso de que *“...se excedan de sus atribuciones, usurpando las de otros poderes, o invadiendo las facultades expresamente concedidas a los tribunales fundamentales, o a otras autoridades”*⁴⁴; ya que el propio proyecto de Constitución de Yucatán que resulta de avanzada, únicamente contemplaba vía garantías del ciudadano el control de los actos del Poder Ejecutivo y del Legislativo, no así del Judicial, como expresamente si se señala en este documento.

b) Cámara de Senadores:

Dentro de las facultades del Senado, precisadas en el artículo 171, destacamos un mecanismo político de control interórganos de los poderes generales entre sí y respecto a los departamentos, cuando señala que, corresponde al Senado: *“declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución general, particular de los Departamentos o a las leyes generales.”* Cuyos efectos serían “erga omnes” como lo establecía el artículo 178 que decía: *“Las declaraciones que hicieran las Cámaras en los casos y formas prevenidas,*

⁴⁴Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p.338

serán obedecidas y cumplidas por las autoridades de la República a quienes toque su observancia bajo su más estrecha responsabilidad.... .”

c) Presidente de la República:

Que de conformidad con el artículo 172, le correspondía restablecer el orden constitucional cuando este hubiere sido disuelto por el Poder Legislativo.

d) Suprema Corte de Justicia y funcionarios públicos:

Así mismo, el artículo 173 faculta “a la Suprema Corte de Justicia y a los funcionarios públicos con quienes el Gobierno Supremo puede entenderse directamente, suspender por una sola vez, la ejecución de las órdenes que les dirija, cuando ellas sean contrarias a la Constitución o leyes generales. Los gobernadores ejercerán además aquel derecho, cuando las órdenes fueren contrarias a las constituciones de su departamento, y los tribunales superiores lo ejercerán en los mismos casos respecto del Gobierno y de la Suprema Corte de Justicia.”

Se dejaba a cargo del Congreso nacional, el “reprobar” los estatutos expedidos por los departamentos que contravinieran la Constitución o alguna ley general.

En este sistema de control, intervenían los tres poderes para realizar la defensa de la Constitución, con mecanismos de control del Ejecutivo y de la

Suprema Corte, y de la legislación de los Departamentos lo que lo hacía un tanto complejo e incompleto, debido a que se lo otorgaba en este Proyecto de Mayoría, un poder superior al Legislativo, al quedar las leyes y decretos promulgados por el mismo, fuera de algún mecanismo de control constitucional.

“Este proyecto, estructura,...un sistema mixto de control constitucional, en el que intervenían: como órgano jurisdiccional, la Suprema Corte, y como órganos políticos, el Congreso federal y las legislaturas de los estados. Pero su naturaleza mixta permitía fricciones y choques de los poderes entre sí e impedía el desenvolvimiento armónico del control jurisdiccional;...solamente planteaba la posibilidad de reclamo contra actos de los estados ante la Suprema Corte, sin especificar los alcances o efectos de su resolución.”¹⁵

I) VOTO PARTICULAR DE LA MINORÍA DE LA COMISIÓN.

Este voto, mejor conocido como proyecto de la minoría, de corte individualista y liberal, elaborado por Mariano Otero principalmente, Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo, de fecha 26 de agosto de 1842, logran separarse de la tónica centralista que dominaba ese periodo y proponen el sistema federal como forma de gobierno, otorgando a los estados, la organización de su administración

¹⁵González Cosío, Arturo. Op. Cit. p.1774

interior⁴⁶; y en su articulado previenen los congresistas, controles interorgánicos en defensa de la federación.

El artículo 81 preveía lo siguiente:

"Para conservar el equilibrio de los Poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I. Todo acto de los Poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los Estados que se dirijan a privar á una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando á mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso, pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden, en el lugar de la residencia del ofendido.

II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su consejo, o por dieciocho diputados, o seis senadores, o tres Legislatura, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a la revisión de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, darán su voto, diciendo simplemente si "es o no inconstitucional".

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará los resultados, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas."⁴⁷

⁴⁶González Oropeza, Manuel. La intervención federal...p.34

En este proyecto de la minoría se menciona la protección del individuo casi como el objeto principal de protección de las instituciones constitucionales⁴⁸, frente a los poderes generales, que el anterior proyecto no contemplaba, y un control de la constitucionalidad de las leyes semejante al que se lleva a cabo actualmente con las acciones de inconstitucionalidad, por cuanto hace a la impugnación de una ley del Congreso General por un número determinado de diputados o senadores, o por legislaturas locales.

Este proyecto minoritario, contemplaba un control mixto de la constitucionalidad de los actos: jurisdiccional y político ⁴⁹, pero limitado e inferior al que contempló Rejón en la Constitución de Yucatán, ya que Otero se constrictó a la protección de las garantías individuales por la inconstitucionalidad de los actos de los Ejecutivos de los Estados y de los Congresos locales, quedando fuera del control constitucional, el Ejecutivo Federal y el judicial local, facultando a la Suprema Corte de Justicia, para su conocimiento, en tanto que Rejón contemplaba a toda infracción constitucional, esto es, parte orgánica y dogmática de la Constitución.

⁴⁷Tena Ramírez, Felipe. Op.Cit.p.368

⁴⁸Cfr. Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo... p. 119

"...La diferencia radical entre la obra de Otero y la de Rejón, ya que en la de este último la defensa total de la Constitución se ponía en manos del órgano judicial y operaba siempre a través del individuo, constreñida al caso particular."⁵⁰

En cuanto al control constitucional de los actos emanados del Congreso General, se tenía a cargo de los congresos locales, -enfaticando con esto la fuerza del sistema federal que se buscaba, en los Estados más que en los poderes del centro-, que fungían como órganos de control de carácter político⁵¹, quienes eran los facultados para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley del Congreso General, cuando había sido ésta, impugnada por las partes legitimadas para ello.

"El control de la constitucionalidad no era, por lo tanto, judicial, sino político, pues la decisión se confiaba a las legislaturas y tenía, además alcances de generalidad."⁵²

Los esfuerzos realizados por los congresistas que participaron en estos proyectos de mayoría y minoría, siguen amalgamando el desarrollo de una línea de defensa de la Constitución más clara y precisa, ya que desde la creación del supremo poder conservador de 1836 como órgano político, se han venido

⁵⁰Cfr. Idem. P. 120.

⁵¹Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional... p.495

⁵¹Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional... .493.

⁵²Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional... p.495

sucedido a partir de 1840, diferentes expresiones que buscan definir la trayectoria constitucional de defensa de la Constitución, estableciendo sistemas jurisdiccionales, políticos, y mixtos, de defensa de la parte dogmática principalmente, y algunos considerando la orgánica, como se ha venido estudiando.

J) SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN.

En este segundo proyecto de Constitución que fue de conciliación, firmado con fecha 2 de noviembre de 1842, elaborado por Espinosa, Díaz, Guevara, Otero, Ramírez y Muñoz Ledo; quienes convinieron en la elaboración de este proyecto para evitar divisiones en la comisión, tratando de conciliar las propuestas contenidas en los proyectos anteriores de mayoría y minoría, compartiendo e integrando, en general los puntos contenidos en los proyectos anteriores, reservando las diferencias para la discusión en el Congreso, por lo que prácticamente fue la integración de ambos proyectos en uno con una visión más completa.

Se observan mecanismos de control interorgánicos de carácter político -entre los poderes generales y entre éstos y los departamentos- que garantizan su esfera de acción y la constitucionalidad de sus actos, como se lee de la transcripción siguiente:

a) Cámara de Diputados:

"140. Corresponde a la Cámara de Diputados declarar la nulidad de los actos de la Corte Suprema de Justicia de sus salas, en el único caso de que usurpe las atribuciones de otros Poderes, o invada las facultades expresamente cometidas a tribunales departamentales o a otras autoridades".

b) Cámara de Senadores:

"141. Corresponde al senado: declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución General, particular de los Departamentos, o a las leyes generales: declarar a petición de la mayoría de las Asambleas departamentales, que el Presidente se encuentra en el caso de renovar del todo o parte del ministerio según fuesen los términos de la petición: resolver definitivamente las dudas que les propongan los gobernadores en el caso del artículo 107, precisamente dentro de los quince días de su recibo."

c) Suprema Corte de Justicia:

"Art.143. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia y a los funcionarios públicos con quienes el Gobierno supremo puede entenderse directamente, suspender por una sola vez, la ejecución de las órdenes que les dirija, cuando ellas sean contrarias a la Constitución o leyes generales. Los gobernadores ejercerán además aquel derecho, cuando las órdenes fueren contrarias a la Constitución de su Departamento, y los tribunales superiores la ejercerán en los mismos casos respecto del Gobierno y de la Suprema Corte de justicia."

d) Congreso General:

"Art.151. Si el Congreso general, en uso de su atribución, declara anticonstitucional algún estatuto de Departamento, este obedecerá dicha disposición: si alguna de las autoridades departamentales se resiste a cumplir las disposiciones del Poder general, que debe obedecer, el Ejecutivo requerirá a las autoridades, dando parte al Congreso nacional. Este, por formal decreto, prevendrá a la asamblea o al gobernador, la obediencia dentro de un término perentorio, y si no se lograre, resolverá sobre el modo con que el Ejecutivo ha de proceder al restablecimiento del orden."

El control constitucional del Ejecutivo y el Legislativo, ya no se limita a los Estados como en el proyecto de la minoría, sino que ya se contemplan los poderes generales, incluyendo el control constitucional de los actos de la Suprema Corte de Justicia por invasión de esferas de otros poderes, generales o locales, lo que resulta novedoso y un tanto fuera de contexto, facultando a la Cámara de Diputados como órgano de control político para hacer, la declaración de nulidad de los actos de la Corte.

Aún cuando en este caso tocó ejercer un control constitucional limitado a uno solo de los que ejercen el poder público, tan solo a los actos que ejecuta la Suprema Corte de Justicia cuando se trate de invasión de esferas de otros poderes, llama la atención esta circunstancia novedosa dentro del desarrollo constitucional de mecanismos de defensa constitucional, que siguen avanzando un poco más hacia el punto al cual queremos llegar, precisamente al control de los órganos que ejercen el poder por invasión de sus respectivas esferas de poder, actualmente a cargo de un

órgano jurisdiccional, y en este documento, observamos que estaba a cargo de un órgano político como lo era la Cámara de Diputados, por lo cual se evidencia en este documento la supremacía del poder legislativo y todavía la influencia de los mecanismos de control de poder político producto de la influencia de la ideología centralista, que viene desde la Constitución de 1836.

Una conclusión sucinta respecto a los anteriores documentos constitucionales revisados respecto a los problemas de constitucionalidad surgidos entre estados y gobierno central, se resumen en las siguientes palabras de González Oropeza:

*"Durante la primera mitad del siglo XIX, el **Congreso General**, el **Consejo de Gobierno** y el **Supremo Poder Conservador** fueron los órganos de gobierno encargados de dirimir las desavenencias entre los estados y el gobierno central, o entre los poderes de los mismos estados. Las **soluciones** a los problemas de constitucionalidad se daban **de manera política**, y en el caso de leyes contrarias a la Constitución se dictaba su nulidad."⁶³*

k) BASES ORGÁNICAS DE 1843:

El proyecto de mayoría negociado entre los integrantes de la Comisión del Congreso Extraordinario Constituyente de 1842, no logró convertirse en Constitución, fue declarado disuelto por López de Santa Anna, y nombrada en su

lugar, una Junta de Notables, incondicionales de Santa Anna, quienes elaborarían la nueva Constitución. Esta Constitución de corte centralista, suprime al supremo poder conservador como órgano de control constitucional, y no establece ningún sistema de preservación constitucional, salvo un resabio de control político reconocido en el artículo 66, fracción XVII dentro de las facultades del Congreso⁵⁴, que dice:

*"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."*⁵⁵

L) VOTO PARTICULAR DE MARIANO OTERO, ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847. (REIMPLANTACION DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824)

*"Como ya se habrá observado, la historia política de México y de sus constituciones ha sido pendular. Contra el feroz centralismo ejercido por la metrópoli sobre su colonia de la Nueva España, los constituyentes de 1823 y 1824 lograron instituir en la carta fundamental el federalismo, Santa Anna, que inicialmente se había pronunciado por esta forma de gobierno, una vez en el poder y dueño absoluto de todas las voluntades, logró instaurar en las "Siete Leyes Constitucionales" de 1835 y en las "Bases Orgánicas de 1843" el centralismo. Contra la actitud dictatorial del jalapeño, los hombres progresistas de la República insistieron en que se volviese a adoptar el federalismo, auxiliado por los estados celosos de su autonomía."*⁵⁶

⁵³González Oropeza, Manuel. Las Controversias entre la Constitución y la política. U.N.A.M. México. 1993. p.9

⁵⁴Cfr. Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo... p.121

⁵⁵Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales... p.415

⁵⁶Rabasa Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas. U.N.A.M. México. 1994. p.55

Estas oscilaciones pendulares sucedidas en estos años de intensa inestabilidad política entre liberales-federalistas, y conservadores-centralistas, determinaban la indefinición en cuanto a los mecanismos de controles constitucionales que debían establecerse en la Constitución, ya que ciertamente serían distintos en un estado federal de gobierno, que en uno central, en cuanto a la conveniencia de implantar órganos jurisdiccionales que comulgan más con los sistemas federales, que los órganos políticos que lo han hecho más con los gobiernos centralistas. Porque, ciertamente, los equilibrios y contrapesos van a ser distintos entre las entidades federativas y el gobierno central, por la naturaleza propia del sistema federal, y distintos serán, entre los departamentos y el gobierno central en los gobiernos centralistas, lo que conduce necesariamente, a distintos planteamientos de controversias constitucionales entre estas entidades.

Es por ello que con Mariano Otero en su voto particular del 5 de abril de 1847, y la Constitución del Acta de Reformas de 1847, como consecuencia del mismo, -que trajo consigo el restablecimiento definitivo del sistema federal de gobierno-, se da fin a los mecanismos de control políticos, para a partir de la Constitución de 1857 dar paso exclusivamente a los mecanismos de control jurisdiccionales, dejando atrás todo resabio político propio de los gobiernos de naturaleza centralista.

Pero el pensamiento reflejado por Otero en su voto particular, logra recoger y conjuntar los logros de los documentos constitucionales que se sucedieron después de la Constitución de 1836, y que no prosperaron, pero que lograron influir en Otero, habiendo él mismo participado en varios de ellos, guardando esa postura mixta respecto de los mecanismo de control constitucionales, pero ya con una visión más clara, en este voto, se cuestionaba concretamente respecto a la invasión de esferas de los poderes locales y federales que se sucedían ante la fuerte inestabilidad política del país que se tornaba muy grave para la conservación de nuestras instituciones políticas, y cuestionaba:

¿Cuales son los limites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos limites, ¿cuales son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades? y decía:

“Ninguna otra cosa, señor, me parece hoy más urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los Estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior, y ahora apenas restablecida la federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este

*Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna ley general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un Estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido: con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una federación dentro de otra: se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un Estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, **la federación es irrealizable**, es un absurdo, y por eso los que la hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país, levantamos la voz para advertir el peligro: Y a la vista de él, ¿todavía podemos aguardar para ello el desenlace de una guerra tan larga como la que sostenemos? ¿O bien qué habremos cumplido con publicar aislada y sin reformas una Constitución que no tiene en sí remedio alguno para este mal, y que tal vez por esto otra vez ya sucumbió cediendo a la fuerza de algunos elementos de destrucción incomparablemente menos potentes? No: estos hechos son una demostración palmaria de la imprescindible necesidad en que estamos de fijar la suerte de nuestro país, de decretar las reformas, cualquiera que sean los peligros en tanto que tengamos la posibilidad física para hacerlo.⁵⁷*

Proponía Otero un mecanismo de **control político** detentado por el **Congreso General**, sugiriendo dentro de éste al **Senado** -como representante de las entidades federativas- como órgano controlador de la **constitucionalidad** y **legalidad** de las leyes emanadas por los Congresos locales que contravinieran a la Constitución Federal que había sido aceptada por toda los estados y que tendía a proteger:

⁵⁷⁵⁷Reyes Heróles, Jesús. Mariano Otero, Obras. Recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A. México. 1967. p.p.374 y s.s.

- a) los derechos de los ciudadanos y (parte dogmática)
- b) las facultades de los poderes públicos. (parte orgánica)**

Equilibrando las resoluciones del Congreso General respecto a la anulación de leyes locales, con la aprobación que hagan de las mismas la mayoría de las legislaturas locales, y en referencia a ello, decía Otero:

*“...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, a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que **ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión**, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce. Hechas estas declaraciones, sólo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas, y para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los **derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos.***

***Para este último evento, es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales;** porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertirá en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes ya se consulta*

que estas leyes sólo puedan iniciarse en la cámara de senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección, y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. 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 federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.⁵⁸

Otero, alimentado visiblemente por la doctrina norteamericana que hace referencia a la génesis del federalismo norteamericano, claramente desglosado y explicado por González Oropeza⁵⁹, demuestra que Otero adoptó estas ideas a la realidad mexicana, depositando el control constitucional de las leyes en el Congreso General y en las legislaturas locales y no en el Judicial como se hizo en Norteamérica desde un principio, estableciendo lo que González Oropeza⁶⁰ denomina la **bilateralidad del sistema de control constitucional** propuesto primeramente, por la Legislatura de Veracruz en octubre de 1830, adicionándose el artículo 164 de la Constitución Federal de 1824, lo siguiente:

"Serán nulos, de ningún valor ni efecto, las leyes y decretos de los estados que el Congreso general declarare opuestos a cualquier artículo de esta Constitución o el Acta Constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso general contra los que protestarán el mayor número de las

⁵⁸Reyes Heróles, Jesús. Mariano Otero. Obras...p.p. 374 y ss.

⁵⁹Cfr. González Oropeza, Manuel. El Federalismo...pp.101-115

⁶⁰Idem. p.117

*Legislaturas de los Estados, por ser opuestas a la propia Constitución o acta Constitutiva, serán igualmente nulos, de ningún valor ni efecto.*⁶¹

González Oropeza⁶² nos enseña, que esta propuesta de la legislatura de Veracruz, no puede ser asimilada a la tesis de anulación prevista en los Estados Unidos, puesto que no se trata de un control de la constitucionalidad local, sino del control de la constitucionalidad federal a cargo de las legislaturas locales.

Y para cumplimentar esta bilateralidad, -nos sigue refiriendo González Oropeza- la misma Legislación de Veracruz, en la iniciativa de reformas al artículo 171 de la Constitución de 1824, propone la tesis de las facultades reservadas, que la Constitución en comento no previó, no habiendo adoptado ninguna regla de distribución de competencias:

*"Las facultades concedidas a los supremos Poderes generales y los estados quedan circunscritos a lo que terminantemente se expresa en esta Constitución o en la Acta Constitutiva. La nación y los estados se reservan respectivamente la autoridad que no han delegado."*⁶³

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

Ahora bien, el **sistema mixto** propuesto por Otero, dejaba a cargo del **control político la anulación de leyes por invasión de esferas de poder**, y dejaba a cargo del Poder Judicial Federal, a través de un **control jurisdiccional la defensa de los derechos humanos** fundamentales frente a los órganos de poder, determinando el antecedente, con influencia norteamericana de nuestro actual artículo 133 Constitucional. y decía:

*"Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar al restablecimiento de la federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. Aún en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escritor profundo (Mr. Willemain) ha observado que la amplitud y respetabilidad del poder judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. **En Norteamérica** este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la **Constitución**; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el poder legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un*

modo correspondiente, las reformas propuestas dejen a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del poder federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del supremo Poder Judicial."⁶⁴

Es de observarse en el anterior fragmento del voto particular de Otero, la gran preocupación que tenía por la desintegración de nuestro país, la inestabilidad tan grande de sus instituciones, la falta de protección para sus habitantes, respeto y conservación, ante el poder de los órganos de gobierno del centro frente al de los estados, y de éstos con respecto al centro.

Decía Otero, de la protección y garantía del sistema federal, encontrando como fórmula de control de la constitucionalidad de las leyes, que como ya hemos advertido ha sido uno de los mecanismos de control más utilizados y estudiados, aludiendo Otero no conocer otra fórmula para marcar, los límites respectivos del poder general y del poder de los estados; y una vez conociendo éstos; hacer **respetar las esferas de acción de cada entidad sin que se llegue a la invasión de facultades**; en el presente siglo, es precisamente Tena Ramírez, quien nuevamente hace ese señalamiento cuando dice:

⁶⁴ Ibidem.

"La defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución; esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos, sólo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados...La defensa típicamente constitucional es la que se erige para contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas."⁶⁵

Proponía Otero en el Acta de Reformas de su voto particular, un mecanismo de control que propiamente es un antecedente de la actual reforma al artículo 105 fracción II de la Constitución.

Se transcriben sus articulados para mayor claridad de lo expresado:

"Art. 14. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan, sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Art. 15. Sobre los objetos sometidos al poder de la Unión, ningún Estado, tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre alguno de los Estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su Federación.

Art. 16. 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.

⁶⁵Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. México. 1982. p.485

Art.17. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuere reclamada, como anticonstitucional, 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 las legislaturas, 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 resuelto lo que diga la mayoría de las legislaturas."

Art.18. 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 invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga."⁶⁶

De la lectura de los anteriores artículos, se desprende el pensamiento de avanzada de Otero, aún cuando el sistema de control propuesto, en su tiempo no se logró implementar en el documento constitucional definitivo, queda de referencia, como un mecanismo de control político del poder, que esperó prácticamente 147 años para volver a ser considerado en forma un tanto diversa, por el constituyente permanente, como mecanismo de control, a cargo de órgano diverso de control jurisdiccional, por estar a cargo ahora de la Corte la anulación de las leyes anticonstitucionales.

⁶⁶Reyes Heróles, Jesús. Op.Cit.p.382

"El Acta de Reformas se preocupó por organizar la defensa de los derechos individuales y por 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."⁶⁷

El voto particular de Otero, pasa casi sin modificaciones a formar el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847, destacando el control de la constitucionalidad de las leyes en el artículo 16º del proyecto, mismo que se transcribió íntegro al Acta con el número 22º, que a la letra dice:

"Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores."⁶⁸

Y finalmente en el artículo 25 que a continuación se reproduce, queda plasmada la **FORMULA OTERO**, bajo la cual a partir de 1857, regularía también las mutuas invasiones de esferas federal y locales, dando fin a los controles políticos.

"Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República 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 la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular

⁶⁷Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional... p.496

⁶⁸Reyes Heróles, Jesús. Obras completas de Otero... p. 382

*sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.*⁶⁹

Al respecto, González Oropeza señala:

*"...el control de la constitucionalidad de las leyes se confió al Congreso, mientras que la defensa de los derechos humanos se otorgó al poder judicial..."*⁷⁰

M) CONSTITUCIÓN DE 1857.

El Congreso Constituyente de 1856, surgió a raíz del triunfo del movimiento revolucionario, originado por el Plan de Ayutla, fue un auténtico levantamiento popular que dio a nuestro país, a decir de Sayeg Helú, nuestra estructura y fisonomía definitivas:

*"...no se limitó a la destrucción del régimen existente, o al simple cambio de quienes detentaban el poder, sino que habría de ser el origen de profundas modificaciones políticas y sociales que llevaron a cabo mexicanos eminentes..."*⁷¹

⁶⁹Tena Ramírez, Felipe. Leyes constitucionales... p.475

⁷⁰González Oropeza, Manuel. El federalista... p.119

⁷¹Sayeg Helú, Jorge. El constitucionalismo... p.372

Nuestro Congreso estuvo integrado principalmente por liberales de diferentes tendencias. Moderados como Montes, Lafragua y de la Rosa, que representaban la línea del Presidente Comonfort y a la corriente conservadora, que se encontraba derrotada ya, adhiriéndose a la de los moderados, representada por Arizcorreta y Castañeda. Ambos pugnaban por la restitución de la Constitución federalista. El ala de los puros o radicales que pugnaban por un perfeccionamiento del sistema, la libertad de conciencia, representada principalmente por Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto e Isidro Olvera.⁷²

Estas posturas dentro del corte liberal individualista que caracterizó a esta Constitución, llevaron a los constituyentes a concentrar sus objetivos en los derechos del individuo, los cuales fueron ampliamente discutidos, y en este sentido con base a los esfuerzos realizados por anteriores constituyentes por establecer un mecanismo de control y de defensa de la Constitución, fue claro como fueron encaminándose muchos de ellos por centrar estos esfuerzos en la defensa de las garantías individuales.

El liberoindividualismo que alimentó la ideología de los constituyentes decimonónicos, derivó claramente de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano formulares en Francia en 1789, que fueron plasmados visiblemente en la Constitución de 1857, cuando señala en su artículo 1º lo siguiente:

⁷²Cfr. Idem. p. 394

"El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."⁷³

Es a partir de esta Constitución, con la declaración referida, que cambia la orientación político-estructural del desarrollo de nuestro constitucionalismo, que nació en 1824 organizando los poderes que conforman al Estado Federal con una clara influencia norteamericana.

Este desarrollo constitucional, evoluciona entre el sisma constitucional sufrido a partir de 1836 hasta la Constitución de 1857, en medio de una convergencia de ideologías antagónicas, que cuya mezcla de principios, no permitió a los congresistas elaborar un pronunciamiento claro respecto a nuestra forma de organización de Estado.

Por una parte seguíamos con el lastre del centralismo adoptado de España, frente a la demanda por establecer un sistema federal semejante al establecido en la unión americana, que desde sus inicios se pronunció por el establecimiento de mecanismos de control de la constitucionalidad y legalidad federales, creando desde sus orígenes, un control político.

⁷³Tena Ramirez, Felipe. Leyes fundamentales... p.607

Al respecto González Oropeza⁷⁴ nos comenta, que de la Convención Constituyente de Filadelfia de 1787, surgieron cuatro proyectos de Constitución, destacándose dos de ellos: el Plan de Virginia y el de Nueva Jersey.

El Plan de Virginia preveía:

"...la facultad del Congreso Federal para vetar las leyes estatales que, en su opinión, violasen, no sólo la Constitución, sino las leyes de la Unión. De esta manera creó un control político de la constitucionalidad y legalidad federales."

Esta postura, reflejaba la supremacía de las leyes federales sobre las de los estados, lo que trajo consigo, críticas a esta postura, porque, restringía la soberanía de los estados, y por tanto no fue adoptado en este sentido el Plan, que otorgaba al Congreso el control constitucional, sino que más adelante con Marshall se determinó que:

*"...el gobierno federal no procedía de la voluntad de los estados, sino del pueblo todo, que había aceptado formar una unión más perfecta y justa que la antigua confederación. Por ello, el gobierno federal era, aunque limitado en sus funciones, supremo en su esfera de acción, y que entre sus objetivos perseguía la tranquilidad doméstica y el bienestar general. **Las leyes federales, elaboradas de acuerdo con su esfera y objetivos, eran supremas por disposición constitucional sin que ninguna ley de los estados pudiera impedirlo.....que la supremacía de las leyes federales y tratados se fundamenta en una cadena de precedentes establecidos por la Corte Suprema de Justicia, basados***

⁷⁴Cfr. González Oropeza, Manuel. El federalismo... p. 101 citando a: Kelly, Alfred H. Y Harbiso, Winfred A. The american Constitution. Its Origins and Development, 5ª ed. W.W. Norton y Co. Inc. 1976. Pp. 114-121.

*fundamentalmente en la interpretación de la Enmienda X y en el artículo I, sección VIII, párrafo 18, en el sentido de que **la Federación no observa facultades expresas limitativas, sino implícitas y concurrentes.***⁷⁵

Por otra parte, el Plan de Nueva Jersey, que fungía como los defensores de la soberanía de los Estados, calificaron a las leyes federales y a los tratados internacionales como Ley suprema de los respectivos Estados, sin considerar a sus constituciones dentro de esta categoría, y que ya desde 1788 preveían declaraciones sobre los derechos humanos que fueron integrados a la Constitución Federal en 1791.

La práctica estadounidense había conferido desde 1781 a los jueces estatales el juzgar las causas de la confederación para delitos como la piratería, por lo que se adoptaba en la nueva Constitución, que los juzgadores estatales fueran la primera instancia de la justicia federal.

*“La estructura del poder judicial federa de la época tampoco estaba totalmente definida, excepto la existencia de una Corte Suprema. Los tribunales inferiores no fueron determinados en su naturaleza hasta el 24 de septiembre de 1789, a través de la ley de organización judicial.”*⁷⁶

En tanto que en los Estados Unidos el problema de la invasión de soberanías nace con sus primeros proyectos y planes de Constitución, en México no es prevista

⁷⁵Idem. P.111 y 114.

⁷⁶Idem.p. 105

esta problemática hasta que es vivida con la suerte que la historia constitucional nos muestra, y llega a este constituyente con un criterio reducido, y con una mala interpretación de la visión norteamericana que en parte se buscó imitar, como vemos a continuación.

Los constituyentes de 1856-1857, se permitieron extender el control jurisdiccional establecido para la protección de garantías individuales a los casos de **invasión de jurisdicción**, previstos ya en el Acta de Reformas, recogiendo en el artículo 102 del proyecto de esta Constitución, la fórmula Otero, y que finalmente se aprueba como artículo 101, aprobado en la sesión del 30 de octubre de 1856, sin discusión por 49 votos contra 30, y que a la letra dice:

“Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”⁷⁷

¿A que juicios se refiere este artículo? Precisamente al artículo 101 del proyecto de Constitución y que pasa finalmente después de haber sido aprobado en

⁷⁷Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. Tribunal Superior de Justicia del D.F. Colección “Clásicos del Derecho Mexicano”. México. 1992. p.785

la sesión del 30 de octubre, por 46 votos contra 36 después de una larga discusión, con el numeral 100, y que dice:

“Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- 1. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales,***
- 2. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados,***
- 3. Por leyes o actos de la autoridad de éstos que invadan la autoridad federal.”⁷⁸***

Es aquí precisamente, cuando a partir de la aprobación de estos artículos, que **desaparecen los controles constitucionales de carácter político** de nuestra historia constitucional, para dar paso al amparo como control jurisdiccional de la constitucionalidad, pero con la gran limitante de circunscribir bajo su tutela, la protección de la Constitución tanto dogmática cuanto orgánica, por la vía exclusiva de violación de las garantías individuales, habiendo dejado sin protección a los propios poderes que conforman la federación, para evitar la invasión de las propias esferas de poder, que se preveían muy posibles por las características propias del sistema federal.

Los propios congresistas del 57 lo advirtieron, pero ante la experiencia indefinida y conflictiva que les produjo el establecimiento de controles constitucionales de carácter político y mixtos, consideraron suficiente protección, la

reconocida en los artículos antes transcritos, que adoptaban los principios de la fórmula Otero.

Al respecto, el **diputado Arriaga**, se pronunciaba de la siguiente manera:

*"Si México no adopta este sistema tiene que renunciar a la forma federal, porque ella es imposible si se vuelve a lo que antes se practicaba, es decir, que las leyes de los Estados sean anuladas por el Congreso, y las del Congreso por las Legislaturas. Esto no engendra más que conflictos y dificultades que conducen a la anarquía."*⁷⁸

Ante los diversos y dispersos criterios que se formularon en la discusión de la fracción primera del artículo 100 aprobado, -porque en las sesiones no se precisa la discusión de las dos siguientes fracciones, que son las de interés para nuestro tema de estudio-, es clara la fuerte tendencia por hacer girar los mecanismos de control y defensa de la Constitución y la Federación en torno a los derechos individuales, truncando así, la posibilidad de establecer una defensa completa de la Constitución Federal.

Durante las sesiones del Congreso, se manejaron principalmente, las siguientes posturas en torno al tema:

El diputado **Ramírez** se inconformaba, ante la posibilidad de que fuera un poder diverso al que creó la ley que se tacha de inconstitucional para que la

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ **Zarco**, Francisco. Historia del Congreso... p. 776

"derogara en favor de individuo determinado", lo que le parecía "contrario a todo principio de jurisprudencia". Y señalaba:

"Los fallos de los tribunales van a ser excepciones de ley, y estas excepciones sólo debe concederlas el mismo legislador. Los tribunales pues, a título de juzgar, van a ser legisladores superiores a los Estados y a los Poderes Federales."⁸⁰

Consideraba Ramírez, que este nuevo sistema de control, haría las veces de anulador de leyes como sucedía con los controles que existieron anteriormente, pero de una forma sutil y sin conflicto como se sucedió en el pasado.

"Se quiere que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente, ante fallos de los tribunales, y no con estrépito, ni con escándalo en un palenque abierto a luchas funestas entre la soberanía de los Estados y la soberanía de la federación."⁸¹

El diputado **Arriaga** defendiendo el proyecto, hacía alusión a que este sistema de control constitucional ya funcionaba en los Estado Unidos con éxito, y dadas las condiciones de nuestro sistema federal, debía ser adoptado en nuestro país, considerándolo como:

"...el único medio eficaz y positivo de conservar la paz, de mantener el orden, de evitar agitaciones y turbulencias... (para que) se logrará la

⁸⁰Idem. P. 775

⁸¹Ibidem.

*práctica pacífica y tranquila del sistema federal, librándolo de los peligros y dificultades que antes lo hicieron ilusorio*⁸²

Era tanto el temor y el desorden que se había causado con el control político establecido en el pasado, -con las modalidades propias de cada Constitución y proyectos de Constitución-, por haber depositado este control constitucional en el cuerpo legislativo, que se limitaron a la protección constitucional por vía de violación a garantías individuales, a cargo del poder judicial, dejando fuera de este sistema de control, la posibilidad de que puedan los órganos de gobierno locales o federales demandarse por invasión de soberanías.

El diputado **Aranda**, estaba a favor de que fuera un tercer poder quien controlara la constitucionalidad de las leyes, por la imparcialidad que guarda, considerando a los tribunales como los adecuados, por ser los encargados de la aplicación de las leyes, *quienes fallarán conforme a la Constitución, refiriéndose sólo a casos particulares*. Consideraba que la sanción por parte de la opinión pública no era suficiente para *detener los males que pudieran causar las leyes perniciosas*, como lo consideraba el diputado Ramírez, por lo que se necesitaba encontrar un medio para *detener los efectos de la ley*⁸³.

Ignacio Ramírez, centrando la discusión, se cuestionaba, reflexionaba y resumía así:

⁸²Ibidem.

“¿Quién puede reprimir los desmanes del Poder Legislativo? ¿Ha de haber una soberanía sobre otra soberanía? La cuestión no es nueva, en todas partes se ha tratado de restringir el poder de los cuerpos legislativos, y cuantos ensayos se han hecho han sido ineficaces, aunque más francos y no solapados como el que consulta la Comisión. Estos ensayos han consistido en crear lo que se ha llamado Poder Conservador. Si este poder, sea cual fuere su organización, cuenta con la fuerza, se sobrepondrá al Congreso, y si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos, y conflictos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la Comisión.”⁸⁴

¿Nos preguntamos lectores, si nuestra actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrá la fuerza política y de independencia suficiente para afrontar los retos que la última reforma constitucional al artículo 105 de la Constitución traerá con sígo en la resolución de las controversias constitucionales, que han ido más lejos como sistema de control de la constitucionalidad y freno a los desmanes del poder, que lo previsto por estos congresistas?

Y seguía diciendo Ramírez:

“La derogación parcial de las leyes es un absurdo, y conviene mucho más que la derogación sea franca y terminante. En las naciones antiguas el poder senatorial modificaba las resoluciones de las asambleas populares, que a su vez moderaban las del Senado, y así se establecía un equilibrio y un medio terminante y enérgico de reprimir los excesos.”⁸⁵

⁸⁴Idem. P. 777

⁸⁵Idem. P. 778

Tampoco compartía Ramírez el gusto por el establecimiento del Senado como mecanismo de control constitucional de las Leyes, por que consideraban al igual que otros diputados, que su experiencia había sido funesta, que era una copia de los Estados Unidos, que era una institución antidemocrática, y lo rechazaban por la experiencia vivida bajo los gobiernos centralistas.⁸⁵

Su opinión limitada y cerrada, se reducía en señalar:

"Contra el poder legislativo no hay más recurso que el de la opinión, y apelar a otras autoridades, sólo conduce a nulificar a la representación nacional."

Para concluir, reproducimos la postura del diputado **Aranda**, que fue la que prevaleció, para la aprobación final del artículo, frente al principal opositor que fue Ramírez:

"...que donde distintas soberanías se mueven cada una en su esfera, es inevitable que ocurran choques y colisiones, y que la Constitución debe proveer de remedio a este mal. Para ellos se necesita un poder regulador, que no será el Congreso, porque no puede ser imparcial, tratándose de sus propios actos, que no puede ser el ejecutivo, sin sobreponerse al Congreso. Antes el Senado desempeñaba en parte este papel, y en la práctica se vieron todos los inconvenientes de tal disposición. El poder judicial no merece las increpaciones que se le han hecho; ha sido, por el contrario, el más digno, el más respetable, y en la

⁸⁵Cfr. Idem p. 779

⁸⁶Confrontar los debates que se sucedieron durante el Congreso, en la obra de Zarco, denominada Historia del Congreso.... pp.477 y ss.

naturaleza de sus funciones, cabe muy bien el ministerio que la Comisión le encomienda...Se ha dicho como una gran razón en contra del artículo, que las repúblicas antiguas abandonaron la idea de todo poder conservador; pero se olvida que aquellas repúblicas no eran federativas, y que siéndolo la nuestra, necesita distinto mecanismo en su organización constitucional.⁸⁷

La visión que tuvieron los congresistas fue clara, pero tibia y limitada su resolución, en el sentido de circunscribir a la violación de garantías individuales la regulación y la resolución de las controversias constitucionales que se suscitaban por motivo de invasión de soberanías, adoptando la fórmula Otero a estas controversias sin mayor discusión. Además de que no se observa una preparación ni una preocupación excelsa en el tema, como si se observa en los debates sucedidos en torno a la discusión de las garantías individuales, que fueron el gran mérito de este Congreso.⁸⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una tesis sobresaliente bajo la voz CONFLICTOS CONSTITUCIONALES, que en la parte correspondiente señala que:

⁸⁷Zarco, Francisco. Historia del Congreso... p. 782

⁸⁸El artículo 3º constitucional, es el más representativo de las garantías individuales, que guarda y refleja el espíritu e ideología de éste y el siguiente Congresos. Cfr. Robles Osollo, Ana Gloria. El espíritu socio-liberal mexicano en el artículo 3º constitucional. Tesis de Licenciatura. Acatlán. México. 1989. P.p. 55 y 108

“...el Constituyente de 1857 tuvo una visión incompleta del juicio constitucional, ya que sólo lo tomó en consideración para restablecer la supremacía de la Carta Federal, cuando en su violación resultase la de las garantías del individuo; pero no para restablecer esa misma supremacía, cuando fuese violada alguna de las soberanías que establece, con menoscabo de la coexistencia de las mismas, sin que hubiere agravio alguno individual; de aquí que su sistema resultara como en efecto resultó, deficiente, toda vez que ni confirió expresamente a la Corte la facultad de resolver las controversias dichas, ni creó órgano alguno jurídico para resolverlas; por esto el Constituyente de Querétaro, queriendo implantar el postulado supremo de toda sociedad organizada, de que el imperio de la ley y no la violencia, debe ser la fuente de los derechos y deberes, tanto de los individuos como del Poder Público, para llenar el vacío de la Constitución anterior, amplió, en su artículo 105, la función jurídica de la Suprema Corte, como el más alto intérprete de la Constitución, atribuyéndole competencia para conocer de los conflictos de carácter constitucional, entre la Federación y uno o más Estados, reservando al Senado de la República el conocimiento de los conflictos de carácter político; sin que esto implique una supremacía del Poder Judicial sobre los demás Poderes de la Federación, ni de los Estados, ni menos un ataque a la soberanía de aquélla o a la de éstos, porque como se ha dicho, en alguna ejecutoria, la Corte, como órgano encargado de aplicar la ley, debe interpretarla como fue redactada y para los fines con que fue hecha, y no puede decirse que un Poder tenga más facultades que otro, ni supremacía sobre los demás, si hace uso de las que le demarca la misma Constitución, que es la Ley Suprema.”⁸⁹

Es así, que a partir de 1857, se reconoce en definitiva, un sistema de control de la constitucionalidad incompleto, que continúa hasta nuestros días, con características muy específicas, que no permiten la defensa directa de la parte orgánica de la Constitución, por ser el juicio de amparo, precisamente un juicio de

⁸⁹Tesis jurisprudencial dentro de la Controversia Constitucional entre la federación y el Estado de Oaxaca 2/32, del 15 de octubre de 1932, citada por Góngora P.Genaro y Acosta Romero, Miguel.

garantías como también se le denomina, un juicio a través del cual se protege al individuo en la defensa de sus derechos fundamentales contenidos en la parte dogmática de la Constitución.

Sólo será procedente el juicio de amparo para guardar y defender las esferas de competencia de los poderes federales y locales cuando la invasión de competencias implique violación de garantías individuales, y sólo así se estará frente a una defensa indirecta de la parte orgánica de la Constitución, encargada ya no como se vio en documentos constitucionales anteriores a través de un órgano político, sino ahora a cargo de un órgano jurisdiccional.

Es precisamente, la parte orgánica de la Constitución, la organización del poder público; de sus órganos y autoridades; sus competencias; la razón esencial de la creación de la Ley Fundamental de una Nación⁹⁰. Al menos, esta es la idea que prevalece en el campo del Derecho Constitucional, como lo expresa el maestro Tena Ramírez al decir que:

"...crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por tanto el contenido mínimo y esencial de toda Constitución."⁹¹

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, S.A., México. 1992. p.1027.

⁹⁰Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional...p.22

⁹¹Idem.

Asimismo, señala, que este concepto material de Constitución adaptado por las Constituciones del mundo occidentales, han sido inspiradas por la Cartas constitucionales norteamericanas y francesas, que han organizado el poder público con el fin de impedir el abuso del poder⁹², como lo señala Jellinek:

*"La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, Los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado."*⁹³

N) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El debate anteriormente transcrito, corresponde a un artículo de la Constitución de 1857 que propiamente no es el antecedente inmediato del artículo 105 de la Constitución que analizamos, pero cuya discusión nos brinda información sobre el pensamiento del constituyente de esa época sobre el tema de nuestro estudio ya que el antecedente que inmediato, corresponde al artículo 98 del proyecto de Constitución del 57 que pasa como artículo 100 y que a continuación se

⁹²Cf. Ibidem.

⁹³Jellinek, G. Teoría general del Estado. Buenos Aires. 1943. P. 539. Citado por Tena Ramirez. Ibidem.

reproduce, y que fue votado en la sesión del 28 de octubre de 1856 por unanimidad de 79 votos sin discusión alguna:

"Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro."⁹⁴

La redacción del artículo 98 de la Constitución del '57, no sufrió cambios durante su vigencia, es transformado su sentido por el Congreso de 1916-17, para surgir como un mecanismo de control del poder limitado a las partes que se señalan, esto es, como un instrumento de defensa de la parte orgánica de la Constitución, habiendo sido reducido su texto en el proyecto de Constitución elaborado por Venustiano Carranza el 1º de diciembre de 1916, como artículo 104, para quedar finalmente en el numeral 105 en esta Constitución con el mismo texto con muy ligeros cambios de redacción que a la letra dice:

"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 de aquellas en que la Federación fuese parte."⁹⁵

⁹⁴Zarco, Francisco. Historia...P.771

⁹⁵Derechos del Pueblo Mexicano... p.115-15

En este artículo observamos, como desde la Constitución de 1857, el Congreso Constituyente confunde el término Federación con Gobierno Federal, que no subsana el Congreso Constituyente de 1916, sino que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien en la tesis que se le bajo la voz **JUICIOS FEDERALES**, señala lo que debe entenderse por Federación para los efectos del artículo 105 de la Constitución, error que hoy en día subsiste:

*“...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 aún con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres Poderes...”*

Juicio ordinario federal número 4/957. Pedro Vargas Chávez contra la Federación. Informe de 1957. Pleno p.p. 108 - 109. 3 de septiembre de 1957. Mayoría de 15 votos.⁹⁶

El texto del artículo, se conservó casi íntegro, salvo con el agregado final que se hiciera el 25 de octubre de 1967, que adicionó en su parte final lo siguiente: “en los casos que establezca la ley”; para ser reformado en su totalidad por las pasadas reformas del 31 de diciembre de 1994 que le dan un giro distinto y esclarecen lo que ya se conocía como: las controversias constitucionales.

⁹⁶Góngora Pimentes, Genaro. Constitución Política....p.1023

La escasa aplicación y confusiones en mucho se dieron por la falta de una Ley reglamentaria, lo que ocasionó indefiniciones en su interpretación, que fueron subsanadas por las resoluciones de la Suprema Corte haciendo uso, de su facultad interpretativa de la Constitución, como máximo Tribunal de Justicia, y en aras de encontrar definiciones, establecía en la tesis de jurisprudencia que se lee bajo la voz de CONFLICTOS CONSTITUCIONALES, dentro de la Controversia Constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca 2/32, Federación y Estado de Oaxaca, 15 de octubre de 1932, mayoría de 14 votos:

“...Las disposiciones de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución se refieren a actos de las autoridades federales o locales, que restrinjan o vulneren la soberanía de la Federación o de los Estados, siempre que con ellos se lesione una garantía individual; pero cuando no existe esa última circunstancia y un Estado o la Federación estiman lesionada su soberanía, entonces el juicio de amparo es ineficaz para resolver la pugna entre esas dos Entidades, y en tal caso, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución y con la teoría jurídica del Poder Judicial que encomiendan a la Justicia Federal la función esencial de interpretar la Constitución, es la Suprema Corte de Justicia la única autoridad capacitada para mantener la integridad del Pacto Federal, no mediante el juicio de amparo, sino con arreglo al artículo 105 ya citado, que, como se ha expresado en alguna ejecutoria, resultaría una inmotivada y redundante repetición del 103, si fuera el juicio de amparo el único medio de que pudiera disponerse para resolver esa clase de conflictos.”⁹⁷

⁹⁷Idem. p. 1027

Observamos que ha sido a través de la importantísima labor interpretativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se le ha dado vida al precepto constitucional que se estudia, que desde su creación hubo permanecido casi como letra muerta por la poca claridad de su texto.

Fue precisamente Manuel Herrera y Lasso⁹⁸ quien más alusión hizo de la importancia de elaborar una ley reglamentaria del artículo 105 para regular este tipo de controversias, que consideraba procedente "en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando para la reparación de las violaciones, sea insuficiente aquel medio indirecto de "control"."

Al respecto Tena Ramírez con una opinión contraria, expresaba en forma muy resumida, lo siguiente: que la Constitución no cuenta un medio de defensa directo que la proteja, que el amparo únicamente se constriñe a la defensa de las garantías individuales, y que éstas propiamente no forman parte de la esencia y estructura de una Constitución, sino que su razón de ser es la estructura y organización de los poderes públicos; de las tres fracciones del artículo 103 constitucional, no tienen sentido las dos últimas, que hacen referencia a la invasión de soberanías local por federal y viceversa, estos dos últimos casos, implican falta de competencia, y se reducen a la violación de una garantía individual, cuya problemática prevista,

⁹⁸Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Ed. Jus. México. 1964. p.263

finalmente ha sido canalizada por violación al artículo 16 de la Constitución, relegándose al olvido y al desuso de estas últimas fracciones del 103.⁹⁹

Tena Ramírez precisaba ya, el problema que desde el Congreso de 1856-57, se dejó a un lado, y que la obra del Congreso de 1916-1917, dejó incompleta y textualmente refería:

"...Y sin embargo, adviértase en nuestro derecho público la necesidad de dirimir en alguna forma las querellas de los poderes, motivadas por invasión de sus órbitas constitucionales. En efecto, cuando la violación constitucional consiste en invasión de ajena jurisdicción, puede surgir un conflicto entre el poder invasor y el invadido, que afecte la forma de gobierno, altere la paz pública y repercuta en la estabilidad misma del Estado...De este modo las dificultades de índole constitucional entre los poderes federales (verbigracia: cuando el Ejecutivo se niega a promulgar una ley del Congreso), quedan sin arreglo dentro de la Constitución.

Para arreglar dicho estado de cosas no puede servir eficazmente el juicio de amparo, pues éste no remedia una situación general, sino sólo protege un interés particular, que en la situación imaginada es del todo secundario. **Se necesita, por lo tanto, un procedimiento diverso al del amparo para afrontar el problema propuesto**, al fin de contener de modo general y no sólo en un caso concreto, dentro de su perímetro constitucional, al poder que lo ha rebasado."¹⁰⁰

Tena Ramírez consideró cuatro aspectos controvertibles entre los poderes que integran la Federación, que fueron considerados en la última reforma constitucional que se estudia, y precisa, cuando:

⁹⁹Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional...pp.507 y 508.

¹⁰⁰Ibidem.

"1) de alguno de los tres poderes federales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes federales;

2) alguno de los tres poderes locales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes locales;

3) de los poderes de un Estado respecto a los de otro Estado;

4) de los poderes federales con respecto a los poderes locales, y viceversa."¹⁰¹

El primer, tercer y cuarto casos, no prevén arreglo dentro de la Constitución, el segundo de ellos, fue una innovación del constituyente de 1916-17 que previó expresamente en el artículo 105, que sea un órgano de gobierno como poder invadido, quien demande al poder invasor ante la Suprema Corte de Justicia, esto se hacía a través de juicio ordinario, conociendo en única instancia, y resolviendo de modo general la cuestión constitucional planteada. Esta visión del constituyente, modifica sustancialmente el sistema individualista establecido en 1857.¹⁰²

Probablemente el primer caso previsto, no se consideró como lo señala Ramírez Osante, *"...para impedir la infiltración de la política en nuestro más alto tribunal, evitando asimismo la posibilidad de enfrentar entre sí a los tres poderes federales..."¹⁰³*

A manera de conclusión sobre este punto, Tena Ramírez, como uno de los precursores de la reforma a la figura jurídica de la controversia constitucional como

¹⁰¹Ibidem.

¹⁰²Cfr. Idem.p.510

defensa de la parte orgánica de la Constitución, y concretamente, de los poderes que forman parte de la Federación, y que señaló desde 1944, fecha de la primera edición de su obra, las bases de lo que la reforma que se estudia contemplo:

"El control debe de residir en el Poder Judicial federal, no en otro poder ni en un órgano especial; toda nuestra tradición jurídica, que se alzó contra el sistema de 1836, nos lleva a esa conclusión. El Poder Judicial federal debe ejercitar su función de control en un juicio ordinario, iniciado por el Poder lesionado en sus facultadas en virtud de un acto inconstitucional de otro Poder. La sentencia debe tener por objeto declarar la nulidad del acto inconstitucional erga omnes... Claro que un control de esta naturaleza podría ser censurado con el argumento de que se da a la justicia una función política. Pero adviértase cuánto disminuye el peligro de esa función, desde el momento en que la justicia sólo intervendría a solicitud de los poderes querellantes y en función precisamente de justicia, conforme a procedimientos judiciales. Más peligrosa nos parece la intervención de la justicia norteamericana, que en forma de simple respuesta a una consulta o en juicio donde demanda un particular, traza direcciones generales para el Congreso o el Presidente."¹⁰³

Otro problema que se suscitó en cuanto a los alcances del artículo 105, fue que quedaban excluidos de la controversia constitucional el Municipio y el Distrito Federal, únicamente se contemplaban los conflictos entre estados, entre los poderes de un mismo estado, y de los estados con la federación, sin especificar que tipo de conflictos; lo que provocaba confusión respecto a la procedencia de ciertas

¹⁰³Ramírez Osante, Vicente. Op.Cit.p.36

¹⁰⁴Idem.p.518

controversias, debiéndose entenderse, -aunque seguían creando confusión-, que se excluían los que competían al Congreso de la Unión en la fracción IV del artículo 73, cuyo texto señala:

"...para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso; y, el Senado en su fracción VI del artículo 76, que faculta al Senado a "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. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado."¹⁰⁵

Con la pretensión de que la Suprema Corte de Justicia no conociera de controversias de orden político que pudieran sucederse entre los poderes locales de un estado, como lo expresaron Machorro Narváez e Hilario Median, diputados del Congreso Constituyente de 1916-17 en ocasión de la discusión de la fracción VIII del artículo 76 sobre las facultades del Senado, hubo quienes refirieron:

"...que si bien era cierto que al discutirse las facultades del Senado de la República se había prohibido a este órgano del Congreso de la Unión conocer de los conflictos políticos de un estado, por no resultar de su incumbencia, tampoco era a la Suprema Corte a quien competía su conocimiento, porque ni siquiera las cuestiones de constitucionalidad por

¹⁰⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*motivos políticos que surgieron en una entidad federativa, podían quedar incluidas en este aparato o en otro correspondiente al Poder Judicial de la Federación, por tratarse de actos no judiciales. **La Suprema Corte - insistieron- debe conocer de materias de naturaleza constitucional en las que se esté facultado para decir la última palabra, evitando toda controversia política, aun cuando sean políticas y constitucionales al mismo tiempo, pues debe ser ajena su participación tanto en unas como en otras por corresponder al juicio político a secas.**"¹⁰⁶*

¹⁰⁶ Barajas Montes de Oca, Santiago. Constitución Política Mexicana Comentada. U.N.A.M. México. 1994.p.478

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA 79

CAPITULO SEGUNDO MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

El marco normativo y conceptual de las controversias constitucionales, lo encontramos regulado constitucionalmente en el artículo 105 fracción I, reformado recientemente, con fecha 31 de diciembre de 1994, a partir de la iniciativa presidencial presentada ante la Cámara de Senadores con fecha 6 de diciembre de 1994.

Recordemos que en el capítulo anterior advertimos los muy importantes antecedentes surgidos a través de diversos documentos constitucionales, que fueron preparando a los constituyentes de 1994, para establecer los diversos mecanismos de control, para los órganos que ejercen el poder, de carácter tanto político como jurisdiccional; habiendo sucumbido los primeros, en el Congreso Constituyente de 1856-57, y con ellos los mecanismos de control constitucional tendientes a conservar y defender la integridad de la parte orgánica constitucional en forma **directa**; esto es, la que organiza las funciones de los órganos que detentan el poder en sus diversos niveles de gobierno.

En 1917, ya había sido creada la controversia constitucional como una novedad, después de que en 1857 desaparecieran los controles de tipo político. La controversia constitucional fue considerada por Herrera y Lazo y Tena Ramírez, como un

mecanismo de control directo de la Constitución de carácter limitado, ya no de carácter político, como predominaron el siglo pasado, sino jurisdiccional.

La poca claridad y la inmutabilidad de este artículo, ante la demanda de estudiosos del derecho, por el establecimiento de una necesaria reglamentación jurídica que diera claridad a este precepto constitucional, mantuvo en silencio esta norma constitucional mucho tiempo.

Es por ello, que a partir de las consideraciones referidas en el capítulo anterior, resulta interesante conocer cuáles fueron las motivaciones y fundamentos que tuvieron los integrantes del constituyente permanente de 1994 para realizar la denominada Reforma Judicial, y concretamente, la transformación del artículo 105 de la Constitución que en su fracción I contempla a la controversia constitucional. Ésta figura jurídica, es retomada en una concepción más amplia y completa como mecanismo de control del ejercicio del poder y de defensa de la Constitución de carácter jurisdiccional.

Para este capítulo, se aprovecha el material legislativo surgido de las Cámaras de Senadores y Diputados en torno al tema, para conocer sus motivaciones y los conceptos utilizados para la presentación y justificación de la controversia constitucional como mecanismo de control del ejercicio del poder y de defensa de la Constitución, haciendo los comentarios y agregados que consideremos convenientes al tema.

Presentamos a continuación, la transcripción de parte del texto de la iniciativa presidencial, que ha sido dividida en tres partes: primeramente, se hace referencia a la introducción general de la reforma judicial; en segundo término, de la reforma al artículo 105 y finalmente, de la parte correspondiente a las controversias constitucionales con los comentarios pertinentes.

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

6 DE DICIEMBRE DE 1994.

*“La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro **Estado de Derecho**. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.*

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad...

Debemos fortalecer un Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada cual y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la

violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos...

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No pueden fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia...

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. ***Por eso, 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 pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiera de un Poder Judicial más independiente y más fuerte...

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano

responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer, el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.

En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado...

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Esa tradición comprende el establecimiento por don Manuel Crescencio Rejón del juicio de amparo en la Constitución del estado de Yucatán, la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la

creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987 de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos. Tuvieron el propósito común de garantizar nuestra Constitución como norma suprema de la Nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los

*estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, **al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales...***

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle, de manera amplia y definitiva el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal resignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

*Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. **De aprobarse la propuesta sometida a su consideración, los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.***

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán más adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo propone conservar íntegramente la fórmula Otero con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos sólo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que adicionalmente los órganos federales, estatales y municipales o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva con efectos generales sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el sólo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permée la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

Las controversias constitucionales.

*El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para 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 órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. **Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.***

***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 este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan ente la Federación y un estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o en su caso, la Comisión Permanente sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, 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 alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

*El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. **Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.***

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de justicia 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 Constitución.”

COMENTARIOS A LA INICIATIVA:

Estado de Derecho:

A lo largo de este documento legislativo que se comenta, en numerosas ocasiones se apela al Estado de Derecho para justificar la reforma jurídica en general, y justificar concretamente la renovación de la controversia constitucional.

Resulta ser un reclamo ya muy desgastado de la sociedad la vigencia del Estado de Derecho, ya que no se ha logrado establecer éste concepto en nuestro país en la plenitud de su significado.

Se ha hecho uso del Estado de Derecho, más como un concepto político que jurídico. A sido utilizado con exaltación, en casi todos los discursos políticos de los Presidentes de la República, y la realidad es que la inseguridad y la injusticia siguen siendo las constantes de nuestra sociedad.

El Ministro Mariano Azuela Güitrón, señala que el Estado de Derecho es la seguridad, de donde se desprenden todas las demás seguridades, y considera que en estos momentos es difícil que impere el Estado de Derecho por las condiciones que estamos viviendo, debido a que las normas jurídicas no responden a las

expectativas de las comunidades, y esto genera violencia.¹⁰⁷ ¿Por que las normas jurídicas no responden a las expectativas de la comunidad? Coincidimos con el Ministro Azuela, en la falta de una revisión integral del orden jurídico nacional; que exista una congruencia, y que sea accesible y sencilla la consulta de las normas jurídicas. Tanta legislación dispersa impide la aplicación correcta de las leyes vigentes, y como consecuencia se altera al Estado de Derecho, con la extensa y confusa actividad legislativa que dificulta la correcta impartición de justicia.

El Poder Judicial no puede procurar justicia si las leyes no lo permiten, por tanto es menester para una correcta interpretación e impartición de justicia, claridad y precisión en la creación de las leyes; esto implica, una excelsa e idónea selección de los integrantes del cuerpo legislativo. Se necesita calidad humana.

Las últimas reformas constitucionales propuestas por el ejecutivo federal, buscaron fortificar al Estado de Derecho, a través del fortalecimiento de nuestro sistema federal, otorgando a los órganos políticos que representan cada esfera de gobierno los instrumentos jurídicos necesarios para defender las facultades competenciales que les otorga la Constitución, que permita una verdadera separación, autonomía y armonía entre los diversos poderes federales, estatales y municipales, como lo señalara el ejecutivo federal en la iniciativa de reformas

¹⁰⁷Discurso pronunciado por el Ministro Mariano Azuela Güitrón en el V Congreso Nacional de Abogados sobre "Estado de Derecho" organizado por la Barra Mexicanos de Colegio de Abogados en Septiembre de 1996.

constitucionales presentada el 6 de diciembre de 1994, ante la cámara de senadores que se comenta.

En torno al Estado de Derecho, Landelino Lavilla, comenta lo siguiente:

“Lo característico del Estado de Derecho es precisamente la trasmutación de los fenómenos de poder en Derecho y, sobre todo, que la actividad política, una vez cristalizada en forma jurídica, queda sometida ella misma al Derecho.”¹⁰⁸

Con este comentario de Landelino, que consideramos muy claro y acertado en cuanto a la intención que se busca con la renovación de la controversia constitucional, nos permite apreciar la amplitud, complejidad y trascendencia de esta figura jurídica, que pretende precisamente mantener dentro del orden jurídico a esas transmutaciones de los fenómenos de poder reconocidos por nuestra Constitución Política General.

Como se aprecia, nuestro reto como Nación es enorme, y el alcance de la controversia constitucional, aún es limitado como para poder lograr alcanzar a través de esta figura, un Estado de Derecho pleno, en tanto el ejecutivo continúe con la suficiente fuerza y recursos jurídicos para dejar de aplicar una resolución jurídica, como sucedió en la controversia constitucional de Delicias, Chihuahua en 1993.

¹⁰⁸López Pina, Antonio (Edición y Prólogo). Varios autores. División de Poderes e interpretación. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1987, p.53

¿Cómo vamos a lograr someter el poder al Derecho reconocido? ; se pretende, que la controversia constitucional sea uno de los fuertes contribuyentes para ayudar a construir un Estado de Derecho.

Señala el documento en análisis que, es precisamente a la Suprema Corte de Justicia, a quien corresponde la cabal vigencia de la Constitución y del Estado de Derecho que ella consagra, manteniendo el equilibrio entre los Poderes de la Unión, resolviendo los conflictos que se pudieren suscitar entre los mismos. Pero para lograrlo, es menester que el ordenamiento jurídico contemple una equilibrada división de poderes, de tal manera que los poderes puedan imponerse entre sí respecto a sus facultades competenciales, sin que impere la hegemonía de uno sobre los otros, porque si el ordenamiento jurídico establece la hegemonía de un poder en sus normas generales, al aplicar el derecho la Suprema Corte de Justicia, debe resolver apegado a la ley.

En este sentido, en la iniciativa se propone una Suprema Corte de Justicia consolidada como tribunal de constitucionalidad.

Del texto de la iniciativa, extraemos algunos conceptos que consideramos importante abordar, para darle una mejor interpretación al sentido de la reforma.

La justicia constitucional en nuestro país:

El texto en comento, hace referencia a la justicia constitucional, pero ¿qué entendemos por justicia constitucional? Consideramos importante esta acotación para ubicar la controversia constitucional dentro del continente de la justicia constitucional. Dentro de la justicia constitucional, podemos considerar a diferentes mecanismos de defensa de la Constitución.

En forma muy concreta señalamos en primer término:

a) Al control de los actos de autoridad vía **amparo**, que es una vía jurídica que controla al acto en sí; no a la persona investida de autoridad (art. 103 y 107 de la Constitución Federal), y,

b) Al **juicio político** que controla a la persona en sí, por el ejercicio de los actos de autoridad de su competencia.(art. 108 de la Constitución Federal.).

c) Los diversos **mecanismos de control intraorgánicos e interorgánicos** de los diversos ejecutores del poder público.

d) La **controversia constitucional**,

e) Las **acciones de inconstitucionalidad**,

f) **Artículo 133 de la Constitución**.

El **control político de los órganos de poder**, parte del principio de separación y coordinación de poderes, dentro de los cuales cada uno de ellos sirven de freno y

contrapeso entre sí a través de los controles intraórgano e interórgano¹⁰⁹, y el **jurisdiccional** a través del amparo y la controversia constitucional.

Existen diferentes criterios en el mundo, para establecer controles constitucionales al ejercicio del poder y de defensa de la Constitución, sobre todo cuando nos preguntamos: ¿a qué órgano corresponde dicho control?

Emilio Rabasa, hace un estudio y defensa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como institución garante de la Constitución, exaltando el éxito del sistema norteamericano en la defensa de la Constitución, por lo que el referido autor afirma que:

“...la Corte Suprema, resulta el intérprete legítimo y definitivo de la Constitución, el escudo de los derechos individuales, el poder equilibrador y limitador de los poderes activos, el conservador del régimen federal;...es la institución que garantiza el cumplimiento de la Constitución que escribió la soberanía, el único guardián de la soberanía misma...”¹¹⁰

Son numerosos los aspectos que deben ser analizados para llevar a cabo un control, la defensa, o establecer una justicia constitucional. El maestro **Fix Zamudio**

¹⁰⁹Ejemplos de controles interórgano en nuestra Constitución entre el Ejecutivo Federal y el Legislativo Federal, tenemos dentro del artículo 72, el veto presidencial, la votación de dos terceras partes del Congreso para aprobar una ley vetada por el ejecutivo federal; la aprobación por parte de las Cámaras de nombramientos que haga el Ejecutivo Federal tanto de la administración pública como del Poder Judicial. La responsabilidad de los servidores públicos, el desafuero, el juicio de procedencia y el juicio político.(arts 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución), la Oficialía Mayor de Hacienda, la aprobación del presupuesto de ingreso y egresos, etc. De controles intraórganos tenemos, precisamente dentro del poder legislativo al sistema bicamaral, donde la segunda cámara puede fungir como representante directo de los estados de la federación e indirecto de la población, o en un gobierno centralista representa muchas veces intereses conservadores. Dentro del Poder Judicial, la apelación y el juicio de amparo. Dentro de los interórgano que controla el Poder Judicial, tenemos la nulidad de leyes, conflicto de constitucionalidad de leyes : control difuso y concentrado; y finalmente los conflictos de poder regulados por el 105, objeto de nuestra investigación.

nos proporciona la siguiente definición de justicia constitucional, que nos permite apreciar el alcance de esta concepción jurídica tan señalada dentro del texto de la iniciativa que se comenta, y ubicar al mismo tiempo, dentro de la misma definición a la controversia constitucional, como un gran avance hacia la impartición de la justicia constitucional. Y define Fix Zamudio el concepto como :

"...el conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido en las cartas fundamentales tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la constitución formal obtener su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental"¹¹⁰

Exclusión electoral:

El objetivo de esta reforma profunda, es precisamente completar los instrumentos de defensa existentes, para que la salvaguarda de la Constitución sea completa, pero por ello, llama la atención, él ¿por qué se excluyó de esta reforma la protección de los derechos políticos del individuo?, ¿dónde quedan garantizados?. No podemos decir que contamos con un sistema de defensa constitucional completo, cuando quedan excluidos dentro de este muy importante mecanismo de control los

¹¹⁰Rabasa, Emilio. El artículo 14 y el juicio constitucional. México. Ed. Porrúa S.A. 1984. P. 229

¹¹¹Fix Zamudio, Héctor. La Constitución y su Defensa. U.N.A.M. México. 1984. P. 83

derechos políticos, que son esencia de nuestra **Constitución Política** de los Estados Unidos Mexicanos.

Los derechos políticos, comúnmente relacionados con la materia electoral, son garantías individuales, y éstas, son derechos políticos, por estar contenidos en un documento político como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.; por tanto, no se debieron excluir del texto del artículo 105 de la Constitución, si con su reforma, se pretendió completar los mecanismos de defensa de la Constitución.

De los supuestos previstos por la Constitución para acudir a la controversia constitucional, la materia electoral, es la única materia excluida. Lo que al parecer de García Ramírez, constituye un evidente desacierto de la reforma constitucional de 1994¹¹², opinión que compartimos.

"En efecto, la exclusión de los temas electorales obedece a un erróneo criterio de "incontaminación política" de las controversias constitucionales."¹¹³

Aduce el autor, que no se trata de calificar políticamente a los actos electorales, ni de calificarlos jurídicamente, -desde la perspectiva constitucional-, como actos políticos, sino de verificar,

¹¹²Cfr. García Ramírez, Sergio. *Constitucionalidad de Leyes y actos de Autoridad*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado no.84. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Septiembre - Diciembre de 1995. México. p.981

¹¹³*ibidem*.

***"...desde un ángulo rigurosamente jurídico, la conformidad de un acto de autoridad -sobre todo, una ley- con la Constitución. Para este efecto, en nada altera la razón de la litis el hecho de que la materia del acto -la ley, como dije- sea electoral."*¹¹⁴**

En materia de controversia constitucional, no se han presentado ningún caso todavía de materia electoral, pero en las acciones de inconstitucionalidad, que es otro de los grandes rubros de la reforma judicial, sí: basta recordar el caso de la *Ley de participación ciudadana*, cuya resolución decretó la improcedencia de la acción interpuesta y el consiguiente sobreseimiento, por ser de contenido electoral la norma general impugnada. Esta resolución produjo numerosas reacciones de inconformidad; y era de esperarse, cuando en el pleno mismo de la Corte, se vertieron opiniones antagónicas¹¹⁵.

Como consecuencia de ello, el 22 de agosto de 1996, son publicadas en el diario oficial, sendas y muy importantes, reformas constitucionales de carácter electoral, que suprimen de las acciones de inconstitucionalidad, la exclusión que existía en materia electoral.

¹¹⁴Ibidem.

¹¹⁵Cfr. Discusión de asuntos relevantes en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad No. 1/95. Versión taquigráfica modificada., del 31 de octubre de 1995. El punto central de la discusión giró en torno a la definición que se presentó ante el pleno de Ministros, de lo que son las normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral: "aquellas que regulan la elección, por parte de los ciudadanos, de los órganos del estado que integran la representación nacional en la Federación, los Estados o Distrito Federal y Municipios, y con las cuales se pretenda hacer posible el acceso de los propios ciudadanos al ejercicio del poder público." Seis ministros apoyaron esta definición en lo esencial, cuatro Ministros fueron disidentes de la definición y consideraron en su voto

Renovado Federalismo:

Ahora bien, siguiendo nuestro tema, por cuanto hace a las controversias constitucionales, la iniciativa pretendió esencialmente "*arribar a un renovado federalismo*". ¿Pero qué se supone que debemos entender por un *renovado federalismo*? ¿Qué, nuestro federalismo está anticuado, y necesitamos uno nuevo, porque el que tenemos no funciona?. No lo creemos así, lo que sí creemos, a través de la experiencia histórica constitucional, es, que nuestro federalismo ha sido pendular dentro del propio sistema federal; ¿qué queremos decir con esto?; que nuestro sistema federal ha sido organizado y distribuido competencialmente, en algunas ocasiones desde los estados y en otras desde el centro, lo que cambia sustancialmente la concepción del sistema federal, que sea con una fuerte tendencia centralista o con una visión más pura del sistema federal.

Como ejemplo próximo tenemos a la Constitución de 1917, que estableció un federalismo que pretendió crear entidades federativas fuertes, otorgando facultades muy limitadas y específicas a los órganos de gobierno federal, delegando numerosas facultades competenciales, a los estados y municipios, reconociéndoles autonomía administrativa, política y sobre todo financiera, como sucedió en el caso

que la acción ejercitada se debió declarar procedente y fundada porque, la ley reclamada sí viola la Constitución.

de los municipios determinado en el 115 fracción IV¹¹⁶, que facultó a los municipios en 1917, para recaudar todos los impuestos y contribuir al gasto público del estado; lo mismo sucedía, por dar otro ejemplo, en materia educativa, en la que esta competencia no sólo estaba estatizada, sino municipalizada.

¿Pero qué sucedió con este sistema federal establecido por el Congreso Constituyente de 1916-1917? Fue evolucionando pero en sentido inverso, a lo largo de numerosas reformas constitucionales en todos los ámbitos, surgidas en un porcentaje muy alto, por parte del Presidente de la República, hacia la centralización de numerosas materias, que fueron reconocidas dentro de sus facultades expresas, al gobierno federal: y que junto con las facultades implícitas, han logrado despojar de libertad y autonomía tanto a los estados cuanto más a los municipios, centralizando nuestro sistema federal.

Expuesto lo anterior, queremos entender, que estas reformas deben en su *renovado federalismo*, devolverle a los órganos de poder que conforman al sistema federal su esencia original, comenzando desde el municipio, como se puede inferir en ocasión de algunas reformas constitucionales, que se han venido haciendo en los últimos años, como lo fue la del 3 de febrero de 1983, que tuvo a bien reformar el

¹¹⁶Este aspecto se analiza con mayor profundidad en el último capítulo cuando se analiza la facultad hacendaria de los municipios, dentro del análisis que se hace de los casos, aun cuando no está de más reproducir aquí la parte correspondiente de la fracción IV del 115: "**Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de**

artículo 115 constitucional, que les reconoce mayores facultades a los municipios, y que junto con la reforma judicial de 1994 que reestructura la controversia constitucional, brinda un instrumento de defensa en el mayor porcentaje de los municipios, que antes de esta reforma permanecían prácticamente indefensos en su estructura federal.

Pero, consideramos que el legislador se quedó corto en su apreciación de renovado federalismo, porque con las reformas de 1994, a través de la controversia constitucional que se constituye como derecho adjetivo, permitirá tan solo defender al sistema federal vigente en la Constitución, más no fortalecer el equilibrio y distribución de competencias entre los diversos órganos que representan el poder público que se constituye como derecho sustantivo, que deberá hacerse a través del poder constituyente permanente, pero, por un poder constituyente permanente que reforme con una conciencia nacional, no con un criterio apologista del ejecutivo federal. De no fortalecerse nuestro sistema federal de este modo, el alcance sustancial de la controversia constitucional queda muy limitado.

Procurador General de la República.

cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley..."

La iniciativa propuso también al Procurador General de la República para intervenir como parte en las controversias constitucionales representando los intereses de la Federación; para ello el ejecutivo propone que su nombramiento sea ratificado por el Senado de la República; lo que nos parece acertado y necesario debido a que representa un mecanismo de control político interórgano que resta fuerza política al ejecutivo federal, representando un necesario contrapeso.

Nos podríamos preguntar, él ¿por qué se ha considerado al Procurador General de la República como parte dentro las controversias constitucionales, cuando su función esencial es la de persecución de los delitos del orden federal?, consideramos que en parte, y bajo un criterio histórico y nacionalista, se rescata un poco la función del Protector Nacional como antecedente de la actual figura del Procurador General de la República,¹¹⁷ que es considerado en el artículo 18º de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1811, y que consignan dentro de sus facultades el *"establecimiento y derogación de las leyes y cualquiera negocio que interese a la Nación"*¹¹⁸.

Y en su tradición histórica, ha figurado como el representante de los intereses de la Nación, que es un concepto sociológico, y que ahora lo concebimos como el representante de los intereses de la Federación, y por tanto se le ha dado voz y opinión.

¹¹⁷Ver la referencia que se hace en el inciso correspondiente del primer capítulo página 2.

Por otra parte consideramos como fundamento de más peso, a las consideraciones de Hans Kelsen en su texto denominado *Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, donde precisa la importancia -dentro de los mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes, la legalidad de los reglamentos y la regularidad de los actos individuales subordinados a la Constitución,- a la responsabilidad personal del órgano ministerial, como una característica de las Constituciones modernas, ante la insuficiencia de la responsabilidad constitucional (política), la responsabilidad civil y la penal.

Concepto democrático:

Estos mecanismos de frenos y contrapesos se perfeccionan dentro de un sistema de partidos optimizado, que sólo es posible que exista y se desarrolle dentro de una sociedad donde impere la democracia; y decimos, descentralizada, ya que, en opinión de Sartori, "*...la democracia supercentralizada...está en posición de ejercer un poder de carácter absolutista.*" ¹¹⁹

Explica, el autor, que el poder se convierte en absoluto, cuando no está disciplinado y limitado por el derecho, de donde se infiere la necesidad de constreñir por los

¹¹⁸Ver la referencia al respecto, que se hace en el análisis de la iniciativa de la ley reglamentaria correspondiente. En el inciso siguiente.

¹¹⁹Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia 1, El debate contemporáneo. Alianza Universidad, Ed. Alianza Editorial Mexicana. 1989. p. 239

frenos y limitaciones constitucionales a los poseedores del poder, -debemos interpretar, a los que representan al poder-.

Continúa diciendo el autor, que la democracia y el constitucionalismo no son compañeros indivisibles, por tanto, debemos entender que el Estado democrático de los últimos dos siglos es un Estado libero-constitucional.¹²⁰

El Estado democrático, debe permitir la pluralidad política de ejercicio, lo que en mucho justifica y da sentido a la reforma constitucional, revistiendo relevancia jurídica la controversia constitucional, como mecanismo de freno y contrapeso del sistema federal, como su principal arma de defensa del federalismo y de la libertad en el ejercicio del poder, y que implica la libertad en el ejercicio de la democracia política descentralizadora. ¿Pero querer dar una definición de este concepto de democracia, que tanto se utiliza en estos documentos legislativos que se analizan, resulta tan complejo, que el propio Sartori en su tratado de teoría democrática refiere:

"¿Depende todo de cómo se defina?...De ahí que insista, en aras de la integridad intelectual, en que no deberíamos aceptar ni divulgar palabras mistificadas, palabras que son necesariamente engañosas. Por integridad intelectual, no es honesto estafar al pueblo, denominar poder popular a lo que es de hecho impotencia popular."¹²¹

¹²⁰Cfr. Ibidem.

¹²¹Sartori, Giovanni. Op. Cit. Tomo 2. p.584

De este modo las cosas, para evitar confusiones ante las indefiniciones, preferimos acudir y quedarnos con el texto de nuestra Constitución Federal, que en su artículo tercero constitucional, hace referencia a la democracia, considerándola no solo como:

"una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...".

Con este sentido quisiéramos se completara la concepción del Estado Democrático, que implica un Estado de Derecho, como antítesis al Estado autoritario.

Y dentro de la estructura jurídica y el régimen político, considerar, la nueva pluralidad política que se está conquistando en los diferentes niveles de gobierno, y que necesariamente traerá consigo conflictos tanto de constitucionalidad de leyes como de invasión de esferas de poder.

Ahora bien, cuando se habla de control y defensa de la Constitución, se parte de la base de una Constitución escrita, que tenga delimitadas perfectamente las facultades de cada órgano de poder político; pues en una Constitución no escrita, flexible, que es en mucho la labor de las Cortes o Tribunales Constitucionales quienes a través de su interpretación judicial plasmada en sus fallos, dan vida a las diversas regulaciones jurídicas, considerando los elementos históricos, sociológicos,

económicos, políticos y axiológicos de la época que se vive, actualizando constantemente su ley, no existe por tanto, gran conflicto en cuanto a la invasión de las esferas de poder, como sí se presenta en nuestro país, donde vivimos normados bajo un régimen de estricto derecho.

Es así como cada sociedad, atendiendo al sistema jurídico en el que se encuentra inmerso, establece los mecanismos de prevención, control y supremacía de su Constitución.

Podemos observar, cómo los diversos sistemas de control y defensa de las Constituciones en el mundo se han ocupado primordialmente por defender la supremacía de las mismas, a través de vías jurisdiccionales u órganos especiales u ordinarios, para vigilar, controlar y subordinar las demás leyes a la Constitución; y esto es lo que propiamente conocemos como el control constitucional de las leyes.

Como señala la iniciativa, en nuestro país, se ha sido establecido en forma directa un mecanismo de control constitucional que ya existía, pero con una visión mucho más completa, a partir de la última reforma constitucional realizada el 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 en su fracción II; ya que anteriormente sólo existía un control indirecto vía amparo, cuando se veía afectado algún derecho o garantía del individuo, produciendo efectos sólo entre partes; y ahora la reforma, como contempla la iniciativa, propone nuevos instrumentos que abren la posibilidad para

que los efectos de ciertas resoluciones de la Corte tengan efectos "erga omnes", sobre todo con el control constitucional de las leyes que se propone.

Mecanismos de control del poder:

Considerando lo antedicho, podemos afirmar en términos genéricos, que la supremacía de la Constitución, en su aspecto externo, esto es, respecto a las demás legislaciones, ha sido preocupación constante de las diferentes naciones, sin considerar las características de su forma de gobierno, cuyos temperamentos dentro de la división del ejercicio del poder, llevan a cada sociedad, a determinar los controles al poder y defensas de sus respectivas Constituciones, lo que propiamente nos lleva a considerar a la supremacía de la Constitución en su aspecto interno.

Esto es, que la supremacía de la Constitución, como lo señala el maestro Tena Ramírez, presupone dos condiciones: El poder constituyente, y los poderes constituidos, y agrega:

"...Los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, esto quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de "poder constituyente" y a los segundos "poderes constituidos"."¹²²

¹²²Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional...p.12

Los poderes constituidos regulados por la Constitución, requerirán de diversos mecanismos de control para mantenerlos dentro de sus respectivas órbitas de competencia para ejercer su poder.

Ahora bien, existen dos tipos de controles constitucionales para equilibrar el poder: el control político, y el jurídico;

Los **mecanismos de control político del poder**, los encontramos en términos generales tutelados por alguno de los tres órganos detentadores del poder establecidos por la Constitución, o por la creación de un órgano diverso como lo menciona Hauriou¹²³; y contamos también, con los controles intraórgano e interórgano que nos señala Loewenstein¹²⁴; y los controles directos o por vía de acción, a cargo de un Tribunal especial o de la Suprema Corte del Estado a través de un procedimiento jurídico.

¹²³ Hauriou, señala dos procedimientos de control político: a) El procedimiento de la cuestión previa: que existe en los países donde los parlamentos son considerados prácticamente como soberanos, como en Francia hasta 1958, con la autolimitación del Parlamento, esto es, que cuando se pretende deliberar una propuesta de ley, corresponde al presidente de la Asamblea declarar que no abra la deliberación por considerar la propuesta anticonstitucional, que también puede ser planteada por cualquier miembro de la Cámara. Señala el autor, que esta doctrina corresponde a la doctrina tradicional francesa, que se aparta de los postulados de la soberanía nacional y de la superlegalidad de la Constitución escrita, inclinándose más a la soberanía parlamentaria, cuyo origen se remonta a la época revolucionaria. Esta doctrina sufre un cambio y se atenúa con la creación del Comité constitucional, que permitía en ciertos casos, asegurar la concordancia de la ley constitucional y la ley ordinaria. B) El Control operado por un órgano político diferente de la Asamblea Legislativa. En este rubro se encuentran los senados guardianes de 1852, que no lograron controlar la constitucionalidad de las leyes, habiendo sido domesticados por el Gobierno, ya que **bajo un régimen dictatorial, ningún sistema de control de la constitucionalidad puede dar buenos resultados. Y el Consejo Constitucional, que logra controlar a la Asamblea Nacional, que ha sido el órgano por tradición con mayor fuerza política en Francia. Cf. Hauriou, André. Derecho Constitucional p.370 y s.s.**

¹²⁴Vid. Infra. 12

En nuestro país el procedimiento jurídico utilizado a partir de la reforma constitucional del artículo 105, con el fin de dar freno al poder, y evitar la invasión de facultades de cada esfera de poder en su ejercicio en forma directa, es, precisamente el plasmado en la fracción I y denominado "controversia constitucional", cuya finalidad, es dirimir un conflicto entre "poderes", cuando alguno de ellos se ha excedido en sus facultades, en su competencia, contraviniendo la Constitución.

Tena Ramírez en relación con esto nos refiere que:

"...el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas, impidiendo sus interferencias recíprocas."¹²⁵

Al juicio de amparo, no lo considera el maestro Tena, como un mecanismo de defensa de la Constitución, sino como un instrumento de defensa primordial del individuo frente al Estado, reduciéndose el amparo, a una defensa secundaria y eventual de la Constitución, ya que los derechos o garantías individuales que conforman la parte dogmática que son la razón de defensa del amparo, no constituyen la esencia de las Constituciones, ya que éstas han existido a pesar de no contar con un capitulado de derechos públicos de la persona; sin embargo no podría existir una Constitución si no se regulan, crean y organizan los poderes

¹²⁵Idem.p.506

públicos dotándolos de competencia¹²⁶, lo que propiamente conforman la parte orgánica del documento constitucional.

Un concepto moderno sobre la Constitución, es el que nos proporciona Miguel De la Madrid:

*"...son aquellas que encaran la estructura de los órganos del Estado, en un documento único, que contiene las reglas político-jurídico fundamentales del mismo, define sus funciones y protege la libertad humana"*¹²⁷

Ahora bien, para poder comprender de qué manera se presenta el conflicto entre poderes, es menester precisar:

¿De qué manera se lleva a cabo la división del ejercicio del poder?

División del ejercicio del Poder:

Así decimos, que con el surgimiento del constitucionalismo se busca encontrar la forma más adecuada de controlar y establecer límites al poder, esto es, la esencia y sentido de las Cartas constitucionales, que de no hacerse así, como la experiencia lo ha demostrado: "el que detenta el poder tiende a abusar de él", volviéndose tiránico, arbitrario y despótico.

¹²⁶Cf. *Ibidem*

¹²⁷De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de derecho constitucional. Instituto de capacitación política. México. 1982. P. 25

Como es sabido, dentro del Estado liberal encontramos al Estado de Derecho que se está garantizado por una Constitución que busca el equilibrio entre la autoridad y la libertad de los destinatarios del ejercicio del poder.

Dentro del ámbito del Derecho Constitucional, en opinión de **Loewenstein**¹²⁸, que considera a la soberanía como la racionalización jurídica del factor poder, es importante hacer la distinción entre el poder y el ejercicio del poder.

Partiendo de la norma constitucional que señala que el poder soberano radica en el pueblo, es en consecuencia que se busca limitar, ya no al poder en sí, por ser el pueblo el detentador del mismo, sino al ejercicio mismo el poder.

La división del poder en sí, representa ya un límite al mismo, y es a partir de **Montesquieu**, que han surgido opiniones diversas, unos señalan que la separación estricta de los poderes como lo estableció el pensador francés no obedeció a la realidad inglesa, ni obedece a la actual, dado que existe una interrelación de los mismos.

La relación o independencia de los poderes se matizan según se trate de un sistema parlamentario como el inglés donde se realiza el máximo de colaboración, y el sistema presidencial como el norteamericano donde se marca más la independencia de los poderes.

Nuestra Constitución Federal, establece la división tripartita del poder en el artículo 49:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."¹²⁹

En nuestro texto constitucional encontramos facultades de cada uno de los poderes señalados de manera expresa, pero no una clara división de poderes, que sería una concepción estática, lo que se contrapone a la dinámica del Estado y del Derecho.

Es la propia Constitución la que establece las numerosas excepciones y temperamentos a dicha división de poderes, según sea el sistema jurídico de que se trate, las excepciones y temperamentos se acrecientan, ampliando así en el sistema parlamentario el predominio del parlamento, y en el presidencial, el poder del Presidente.¹³⁰

¹²⁸ Cfr. Loewenstein, Karl. Op.Cit.p.357 y s.s.

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente de 1996.

¹³⁰ Actualizamos la versión que Sayeg Helú, siguiendo a Carpizo, que nos presenta en su obra Instituciones de Derecho Constitucional...p.235 y s.s.

1. Ejecutivo - Legislativo:

1. La suspensión de garantías individuales la decreta el Presidente de la República de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y con la aprobación del congreso de la Unión. (artículo 29).

2. La Cámara de Diputados, anualmente revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive, dictaminando, discutiendo y aprobando anualmente los presupuestos de egresos tanto del a Federación como del D.D.F. (artículo 74-IV).

3. El Presidente de la República resuelve, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del período de sesiones (artículo 66).

4. Cuando las Cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el Presidente decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las Cámaras (artículo 68).

5. El presidente de la República asiste a la apertura de sesiones del congreso y presenta un informe escrito del estado general de la administración pública (artículo 69).

6. El Presidente de la República es competente para iniciar leyes o decretos (artículo 71).

7. El Ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (artículo 72 - a).

8. El Presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (artículo 72-c).

9. La admisión de nuevos estados (artículo 73-I).

10. Para cambiar la residencia de los poderes federales (artículo 73-V).

11. Para arreglar definitivamente los límites de los estados. (Artículo 72 -IV).

12. Establecer, organizar y sostener toda una organización educativa. (Artículo 73 XXV).

13. Conceder licencia al Presidente. Nombrar en caso de ausencia o renuncia del Presidente, a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia (artículo 73 - XXVI y XXVII).

Facultades exclusivas de cada una de las cámaras, que materialmente no son funciones legislativas:

14. Vigilar el funcionamiento y nombramiento del personal de la Contaduría Mayor (artículo 74-II y III).

15. Analizar la política exterior y aprobar los tratados, internacionales, los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada, fuerza aérea y Hacienda (artículo 76-I y II).

17. Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras -que exceda de un mes- en puertos del país (artículo 73-III).

18. Dar su consentimiento en algunas circunstancias, para que el Presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (artículo 76-IV).

19. Declarada la desaparición de poderes en una entidad federativa, nombrarle gobernador, a propuesta en tema del Presidente (artículo 76-V).

Facultades Legislativas del Ejecutivo:

20. Los supuestos del artículo 29.

21. La facultad reglamentaria del artículo 89-I

22. En los casos previstos sobre salubridad general (artículo 73-XVII).

23. El Congreso puede facultar al Ejecutivo para regular las tarifas de exportación e importación, crear otras, y las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (artículo 131, 2º párrafo).

24. Los secretarios de estado rendirán cuenta al congreso de la situación que guardan sus respectivas dependencias. Cualquiera de las Cámaras puede citar a los mismos funcionarios, en ciertos casos, para obtener informes (artículo 93).

II. Legislativo- Judicial:

1. Las Cámaras califican la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral (artículo 60).

2. Conceder amnistías (artículo 73-XXII).

Es precisamente la reformabilidad de la Constitución, que en aras de una actualización de la misma, ha creado confusión en algunos casos sobre la correcta

-
3. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y resolver si presenta o no acusación a la Cámara de Senadores. Asimismo resolver si desafuera o no (artículo 74-V).
 4. Resolver las cuestiones políticas, llenando ciertos requisitos, que surjan entre los poderes de un Estado (artículo 76-VI).
 5. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios (artículo 76-VII).

Judicial- Ejecutivo:

1. La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial (artículo 16, párrafo primero).
2. La autoridad administrativa castiga las infracciones a los reglamentos de gobierno que la ley señala (artículo 21, párrafo primero). Del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27-VI, párrafo tercero).
3. Las acciones que correspondan a la nación, por las disposiciones del artículo 21, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27-VI, párrafo tercero).
4. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 89-XII).
5. Conceder indultos (artículo 89-XIV).
6. El Consejo de la Judicatura Federal designa a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito (artículo 97 párrafo primero).
7. El Consejo de la judicatura Federal nombra y remueve a su personal administrativo (artículo 97 párrafo primero)
8. El procurador general de la República intervendrá personalmente, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad (artículo 102).
9. El procurador general de la República o el Ministerio Público que señalare será parte en los juicios de amparo (artículo 107-XV).

IV. De los tres órganos:

1. La Suprema Corte, excitada por alguno de los otros poderes federales o el Gobernador de algún estado, que investigue las violaciones graves de las garantías individuales, la violación del voto público y cualquier delito castigado por leyes federales, o solicitar al consejo de la judicatura federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. (artículo 97).

distribución del ejercicio del poder en los diversos órganos políticos, lo que ha ocasionado no pocos conflictos en su interpretación.

En la propia Constitución, no están claras muchas facultades, y en su interpretación se ocasionan choques, e invasiones en las respectivas esferas de actuación de los representantes del poder, y es ahí precisamente donde aparece la figura de la controversia constitucional para dirimir esos conflictos, a través de la correcta interpretación de las normas constitucionales en litigio por los miembros integrantes del más alto tribunal de nuestro país, que siguiendo el espíritu del legislador y a la necesaria adecuación de la norma dentro de nuestro contexto político, social y económico, les corresponde decir el derecho de cada conflicto que surja.

Bueno, y ¿qué entendemos por poder político?

PODER POLITICO

Someramente referiremos que, durante las últimas décadas, ha ido en aumento el interés por estudiar el problema del poder, si bien han sido la mayor parte de los estudios, análisis de carácter históricos a cargo de autores como Bertrnad Russell, Guglielmo Ferro, Bertrand de Jouvenel, entre otros; como poder político ha llamado la atención de grandes pensadores de siglos pasados, desde Aristóteles, San Agustín, pasando por Locke y Max Weber, hasta Michelangelo Bovero y Norberto Bobbio, ente otros.

El actual interés se ha centrado alrededor del papel que desempeña el poder en el proceso gubernamental, habiendo decrecido el interés por el estudio de la soberanía tan controvertido en otras épocas.

Loewenstein señala que:

"...quizá se pueda decir que la soberanía no es más, y tampoco menos, que la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política. Según esto, soberano es aquel que está legalmente autorizado, en la sociedad estatal para ejercer el poder político, o que en último término lo ejerce."¹³¹

Es así como vemos surgir al constitucionalismo durante los siglos XVII y XVIII. Una época durante la cual se buscó explicar los cambios a través de la razón, se cuestionó al PODER, se buscó controlarlo y crear instituciones para su ejercicio.

Sin dejar de considerar que dentro de una sociedad encontramos diferentes relaciones de poder como los son: el social, el económico, el religioso, el moral, el cultural, entre otros; por ello la necesidad de delimitarlo en el contexto que nos interesa, que es el poder en el Estado, que es el poder político.

Tratar de encontrar o definir con precisión el significado del **poder político**, no resulta una tarea fácil; ya que poder y política son dos términos que difícilmente podemos aislar como lo afirma Michelangelo Bovero.¹³²

Es así como por **poder**, podemos entender a la facultad de:

¹³¹Loewenstein, Karl. Op. Cit. P. 24

*"Imperio, dominio ó jurisdicción que se tiene para ordenar, mandar o hacer una cosa y que en la esfera política se manifiesta como poder ejecutivo, legislativo o judicial"*¹³³,

y política, al:

*"Arte de aplicar, en cada época de la historia, aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible."*¹³⁴

Muchas son las acepciones que se han generado en torno al poder político, con el surgimiento del Estado moderno, constitucional y democrático, ya no sólo se pueden considerar las relaciones entre los detentadores del poder sobre los destinatarios del poder como los denomina Loewenstein, sino que también se busca ir más allá de un mero orden y equilibrio del mismo, fijando límites entre los distintos detentadores del poder.

George Burdeau, nos brinda la siguiente definición de Poder:

*"Es una fuerza nacida de la conciencia social, destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común y capaz, dado el caso, de imponer a los miembros la actitud que ella ordena."*¹³⁵

¹³²Cf. Bobbio, Norberto y Bovero Michelkangelo. Origen y fundamento del poder político. Ed. Grijalbo. 1984. P. 37

¹³³Idem.p.39

¹³⁴Idem.

¹³⁵Burdeau, Georges. Tratado de Ciencia Política.Tomo I. Volumen III. El Poder. U.N.A.M. Escuela de Estudios Profesionales Acatlán.1984. p.32

Esa conciencia social de la que habla Burdeau, la podemos interpretar como el poder del pueblo depositado en un congreso constituyente, que se brinda una Constitución donde han plasmado su conciencia social en un ordenamiento jurídico que cumplir, para la búsqueda de un bienestar común.

Poder político es la indivisión del poder y el derecho.

Debates en la Cámara de Senadores.

Del estudio de los Diarios de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, del 6 de Diciembre de 1994, fecha con la cual se dio lectura a la iniciativa presidencial sobre las reformas que se comentan, del 16 y 17 de diciembre del mismo año, fechas durante las cuales se llevó a cabo la discusión de las mismas. Son muy escasas las referencias que los diputados hacen en torno a las controversias constitucionales; pero quizás, menos escasas que las ocurridas en el Congreso Constituyente de 1916-1917, cuando surge precisamente el artículo 105 en forma novedosa, conteniendo un mecanismo de control directo de defensa de la Constitución, cuya aparición en aquella fecha, y ampliación en 1994, no parece causar gran revuelo o interés en los congresistas.

Ahora bien, de la iniciativa presentada por el cuerpo de Senadores del Partido de la Revolución Democrática, el 6 de diciembre, destacan los siguientes puntos que guardan relación con nuestro tema a estudio: La excesiva concentración del

poder que ha anulado al Estado de Derecho, la importancia de los frenos y contrapesos dentro de los órganos representativos del poder para el logro de la justicia y la seguridad jurídica, la separación, autonomía y equilibrio entre los poderes del Estado, por una parte, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y por la otra, el gobierno federal, estatal y municipal. Estos puntos, no representan contradicción alguna con los objetivos que pretende cumplir la institución jurídica de la Controversia Constitucional.

El Dictamen emitido por las "Comisiones Unidas de Justicia de puntos constitucionales y de estudios legislativos", con relación a la iniciativa, de fecha 16 de diciembre, insiste también sobre la importancia del fortalecimiento del Estado de Derecho, la vigencia de la división de poderes, sobre el establecimiento de un sistema jurisdiccional que garantice el régimen federal de competencias, como el principio de división de funciones de los órganos del Poder Federal, para los casos en que no se cause un agravio personal y directo a los gobernados, pero que sí pueda vulnerar la Constitución Federal, y señalan con relación al apartado de Controversias Constitucionales, lo siguiente:

"El federalismo renovado que queremos construir impone la necesidad de seguir abriendo cauces legales que faciliten su aplicación. Para ello, la iniciativa propone ampliar los supuestos en que la Suprema Corte de Justicia puede conocer respecto de las controversias que se susciten entre los diversos órganos de poder, o "litigios constitucionales" como los llama Carl Schmitt en su obra "Teoría de la Constitución", ya que

*se refiere al alcance de las atribuciones y competencias que la carta fundamental señala para dichos órganos.*¹³⁶

Las modificaciones que se realizaron por estas Comisiones Unidas a la iniciativa presidencial presentada, con relación al tema de las Controversias Constitucionales, son las siguientes:

1)el inciso k) de la fracción I del artículo 105, que decía:

"k) Dos órganos del Distrito Federal o dos municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos, y"

Se suprime la parte correspondiente a los municipios, y se agrega la parte final, para quedar:

"k) Dos órganos del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y"

Consideramos que esta supresión que realizó la Comisión, se debió a que este supuesto está contemplado dentro del inciso h) que señala:

"Dos poderes de un mismo Estado, sobre la Constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales".

Al ser reconocido el municipio como poder, se debe interpretar este inciso que considera a las posibles controversias constitucionales entre dos poderes de un

¹³⁶Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Año 1. No. 14. 16 de diciembre de 1994. P. 21

mismo estado, a los conflictos que puedan sucederse entre el segundo y tercer nivel horizontal de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y dos municipios de un mismo estado; puesto que a nivel vertical, ya han sido consideradas las posibles controversias de algún municipio con la federación en el inciso b), con el estado al que pertenece el municipio, en el inciso i), con un Estado diverso al que pertenezca el municipio en el inciso j), habiendo quedado únicamente fuera de regulación expresa la relación entre dos municipios de un mismo estado, contemplado en la iniciativa.

2) en los incisos h), i), y j), que se refieren a los conflictos entre dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, se le agregó en la parte final también, lo relativo a las disposiciones generales, que consideramos que tuvo como fin hacer más explícito el concepto, ya que de cualquier forma, todas las disposiciones generales son actos, ya sean formalmente administrativos, pero materialmente legislativos; o actos legislativos material y formalmente, dependiendo del órgano que los emita.

3) Se redujo la votación que deben lograr los ministros para declarar la invalidez de alguna disposición general, que la iniciativa señalaba de nueve votos a ocho, con lo que baja un poco el porcentaje.

De los escasos comentarios realizados por algunos senadores, en torno al tema, destacamos tan solo dos, la participación del senador Armando Rodríguez Lozano, que al respecto dice:

*"De igual importancia para el Estado de Derecho, nuestro sistema federal se vio notablemente enriquecido al contar ahora con todo un sistema de solución de controversias entre los órganos de los distintos niveles de gobierno. Como un reconocimiento al pluralismo que caracteriza al México de hoy, la Constitución contiene un **conducto jurisdiccional** para que el sistema de competencias y atribuciones de los tres niveles de gobierno, **en caso de litigio**, se determine conforme al texto constitucional."¹³⁷*

Este comentario nos permite inferir, que antes de llegar a la controversia constitucional, existe la posibilidad de llegar a un arreglo político, en el caso de los estados de la República, primero dentro de la Constitución Política de cada estado si éste lo prevé, o acudiendo al Legislativo Federal, como mecanismo de control político, en el caso de las hipótesis previstas en los artículos siguientes:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

IV: Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;"¹³⁸

¹³⁷ Diario de Debates del Senado, de fecha 17 de diciembre de 1994, p. 6

¹³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Al respecto, el ministro Ortiz Mayagoitia en entrevista personal¹³⁹, nos refirió, que este artículo constitucional, será aplicable cuando no hayan sido señalados los límites precisos entre los estados, debiendo el Congreso allegarse la información necesaria para substanciar un proceso interno, y dar la resolución, y en el caso de que ya estén definidos los límites entre los estados y haya conflicto, se debe acudir a la Corte, a través de la Controversia Constitucional.

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

VI. 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. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.”

En el caso de este artículo, nos esclarece el ministro Ortiz Mayagoitia, que es potestativo para las partes acudir al Senado o a la Corte, para resolver sus respectivas diferencias, pero basta con que alguna de las partes en el primer caso previsto, no esté de acuerdo para llevar a cabo una resolución política, para llevar a resolver sus diferencias ante la Corte a través de la controversia constitucional.¹⁴⁰

¹³⁹ Entrevista realizada en la ponencia del Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, en la Suprema Corte de Justicia el día 7 de agosto de 1996.

Continuando con las participaciones de los Senadores, por su parte, el Senador Natividad Jiménez Moreno, hace algún comentario con relación a los efectos de las sentencias, sin precisar su postura:

"Nosotros consideramos que el control de la constitucionalidad es uno de los asuntos importantes, que también se contemplan en la presente iniciativa. Al efecto, se menciona que con el voto de 8 ministros, para efectos constitucionales en controversias, éstas tendrán efectos generales. (Aclaremos que no es en todos los casos, como aquí parece contemplarse) Este principio ha sido de los más discutidos, uno de los más debatidos por diferentes doctrinarios en cuanto si se conserva solamente que las ejecutorias de la Suprema Corte y la Jurisprudencia queden solamente en efectos particulares o con efectos generales."¹⁴¹

Este Senador, toca otro de los aspectos medulares de las reformas constitucionales que son precisamente los efectos de las sentencias, que serán analizados en el capítulo siguiente.¹⁴²

Por último, el senador José Trinidad Lanz Cárdenas, advirtió, dentro de su larga participación, lo siguiente:

"Creo, por ende, que es una aportación valiosísima al derecho mexicano esta propuesta que ahora se contiene en el Artículo 105; como también lo es, la precisión que se hace en el propio numeral 105 en relación con los sujetos que pueden combatir decisiones cuando hay

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ *Diario de Debates del Senado*, de fecha 17 de diciembre de 1994.

¹⁴² *Consultar la página 176 del presente trabajo.*

conflictos de poderes, pues viene dándose en el tiempo una discusión bizantina en la Suprema Corte de Justicia, respecto de aquéllos conflictos planteados por los ayuntamientos contra las autoridades de los Estados. Con esta reforma ya no habrá discusión, ya que en el futuro, de aprobarse la reforma, los ayuntamientos cuando se sientan atropellados en sus derechos por las autoridades de sus propios Estados o inclusive de la Federación, podrán acudir sin cortapisa de ninguna especie, a este juicio constitucional.”¹⁴³

Este Senador, toca otro aspecto medular de las reformas, por cuanto hace a la participación de los municipios como poder frente a una controversia constitucional, que han sido los principales beneficiados con esta figura jurídica de la controversia constitucional, problemática que se analiza a mayor profundidad en el último capítulo de nuestro trabajo.

Finalmente, fuera de ciertas correcciones de estilo, y después de los Debates referidos en lo que a nuestra materia concierne, fue aprobado el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política, en la sesión del 17 de diciembre de 1994 por unanimidad de votos, para pasar a la Cámara de Diputados, cuya fracción I del artículo 105, quedó como sigue:

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

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

¹⁴³Diario de Debates del Senado, de fecha 17 de diciembre de 1994. P. 25

- a) *La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) *La Federación y un municipio;*
- c) *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, serán como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) *Un Estado y otro,*
- e) *Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) *El Distrito Federal y un municipio;*
- g) *Dos municipios de diversos Estados;*
- h) *Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k) *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”¹⁴⁴

(Las fracciones II y III, que pueden consultarse en la transcripción que obra como apéndice a este estudio, no se transcriben aquí en virtud de que no corresponden al objetivo fundamental de este trabajo).

¹⁴⁴Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1994.

INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA AL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN, PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL ANTE LA CÁMARA DE SENADORES. 6 DE ABRIL DE 1995.

En la iniciativa en comento, se insiste en la importancia de las reformas constitucionales, que hacen posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución en su texto completo, señalando como diferencia fundamental entre el procedimiento en el juicio de amparo y el del artículo 105 de la Constitución, la tutela de intereses directos de los gobernados y la protección indirecta de la Constitución en el primer juicio, frente a los instrumentos jurídicos que hacen una **defensa directa del texto de la Constitución a través de la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad**, sin legitimación procesal para los particulares. A continuación se transcribe parte de la exposición de motivos, correspondiente a las controversias constitucionales, el texto íntegro puede ser consultado en el anexo tercero.

“Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre pasado a nuestra Constitución Política fue el relativo a las modificaciones al artículo 105 constitucional, para perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales y establecer el de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la

posible inconstitucionalidad de los actos o de las leyes emanados de diversos órganos del Estado.

Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares.

Hoy en día es posible afirmar que México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución. Sea por la vía del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad, resulta posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, sean estas federales, locales o municipales.

Debido a la variedad de posibilidades de control de constitucionalidad que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico tribunal constitucional. Ello redundará, necesariamente, en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el desarrollo del régimen federal que los mexicanos estamos empeñados en consolidar. En efecto, desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de esos poderes u órganos se somete a un modo preciso al derecho y, particularmente, a nuestra Constitución Política.

Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente

invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema corte a fin de que la misma determine a cual de ellos debe corresponder.

Si el deseo y aspiración de todos los mexicanos se dirige a lograr una sociedad en la que impere el derecho y se reconozca y admita la pluralidad y diversidad de opinión de sus integrantes, los procedimientos previstos en el artículo 105 constitucional constituyen un importante elemento para lograrlo. En este sentido, cuando un órgano cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano, se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución y, por ende, que se mantenga la paz social. La propia dinámica de las relaciones políticas encuentra en muchas ocasiones situaciones cuya resolución puede llegar a rebasar los marcos de la institucionalidad, de ahí que sea importante contar con procedimientos mediante los cuales resulte factible resolverlos jurídicamente.

El proyecto de Ley Reglamentaria del nuevo artículo 105 constitucional que por la presente iniciativa se somete a la consideración de esa Honorable Cámara se encuentra dividido en dos libros. El primero relativo a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, y el segundo al ejercicio de la facultad de atracción en aquellos procedimientos ordinarios en que la Federación sea parte.

En lo tocante al contenido del libro primero, el mismo se encuentra dividido, a su vez, en tres títulos: el relativo a las disposiciones generales, a las disposiciones específicas de las controversias constitucionales, y a las acciones de inconstitucionalidad, respectivamente.

Se ha buscado que los distintos supuestos de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se encuentren previstos en la ley reglamentaria cuyo proyecto se presenta, de manera tal que la misma cuente con un cierto grado de autonomía. Sin embargo, y como de antemano resulta en extremo difícil prever todos los supuestos que pueden darse en su aplicación, se propone la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Otras disposiciones que resultan comunes a las controversias y las acciones son las relativas a los días hábiles, los plazos, las notificaciones, la presentación de los escritos o promociones de términos y la imposición de las multas, de ahí que las mismas se encuentren previstas en el título primero.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Como anteriormente se apuntó, el segundo título del libro primero se destina a la regulación de las controversias constitucionales.

En estos juicios se da intervención, oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

La participación de terceros en las controversias constitucionales encuentra su razón de ser en la importancia y trascendencia de los planteamientos que se formulan en los juicios respectivos. En este sentido, se hace necesario que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia definan el derecho de una manera íntegra, lo cual exige escuchar también a las entidades o poderes que circunstancialmente pudieran resultar afectada con la sentencia. De cualquier manera, la participación de los terceros interesados se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues será ésta la que atendiendo a las características particulares de cada controversia deberá valorar dicha participación.

Tomando en consideración que buena parte de las controversias constitucionales habrán de promoverse por órganos colegiados, es necesario precisar adecuadamente la manera en que los mismos habrán de ser representados. En este sentido, se prevé que el actor, el demandado y el tercero afectados serán representados por aquellas personas que determinen sus correspondientes normas. Por otra parte, y tratándose de la representación en juicio del Presidente de la República se sigue una solución semejante a la que se contempla en la Ley de Amparo, de ahí que en el proyecto de ley se establezca que su representante podrá estar a cargo de los titulares de las secretarías de Estado, jefes de departamento administrativo o Consejo Jurídico del Gobierno, de conformidad con las resoluciones que el propio Presidente de la República determine al efecto.

Debido a que el proceso de las controversias constitucionales se ha concebido en términos muy flexibles y se propone dotar al órgano jurisdiccional de importantes atribuciones para intervenir en el curso del proceso, los únicos incidentes de especial pronunciamiento que se reconocerían son los de nulidad de notificaciones, de reposición de autos y de falsedad de documentos. Esta limitación provoca que todos

los demás incidentes que surjan durante la tramitación de los juicios - salvo el de la suspensión de los actos administrativos materia de la controversia- deberán fallarse en la sentencia definitiva, lo cual evitará la dilación de los procedimientos con motivo de cuestiones que carecen de relevancia para la definición de fondo de las controversias mismas.

Por otra parte, y a fin de que las partes conozcan con gran precisión cuáles son las causales de improcedencia y sobreseimiento que regirán las controversias constitucionales, las mismas se han establecido de manera expresa en la presente iniciativa. En efecto, la previsible complejidad de los asuntos que habrán de resolverse mediante las controversias constitucionales, exige que cuestiones tan delicadas como las declaraciones de improcedencia y sobreseimiento que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sean taxativamente determinadas para la Suprema Corte de Justicia. Como causales de improcedencia se ha previsto la relativa a la materia electoral, por encontrarse esta expresamente señalada en el párrafo primero del artículo 105 constitucional; también se establece la improcedencia respecto de todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, en tanto no tiene ningún sentido que la misma revise sus propias decisiones; finalmente, se establece la improcedencia respecto de aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, o bien por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En lo que hace al sobreseimiento, las causales que se prevén son las que derivan de un desistimiento, la aparición en el procedimiento de una causal de improcedencia, la inexistencia del acto o la celebración de un convenio entre las partes. Respecto a est última causal de sobreseimiento debe señalarse que en aquellos casos en que estén involucrados normas generales, la misma no podrá decretarse debido a que puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal, por lo que no es conveniente que la sola voluntad de las partes sea un instrumento de transacción válido en este tipo de cuestiones.

Los plazos para la interpretación de las demandas de controversias constitucionales buscan contemplar los distintos supuestos que pueden presentarse, y establecer respecto de cada uno de ellos plazos de interposición específicos, buscando armonizar los elementos de seguridad y definitividad jurídicas con la previsión de un tiempo razonable para preparar debidamente el proceso. Así, por lo que respecta a la impugnación de actos concretos o de normas

generales, a partir de su primer acto de aplicación, el plazo propuesto ha sido de treinta días, en los casos en que se impugne una norma general a partir de su sola expedición; mientras que en los casos en que la materia de la controversia sea un conflicto de límites, el plazo fijado es de sesenta días. La diferencia de plazos de interposición de la demanda en atención a la naturaleza del conflicto, se justifica toda vez puede presumirse que las autoridades cuentan con elementos suficientes para plantear su acción en un plazo breve tratándose de actos o normas generales que posiblemente puedan ser declaradas inconstitucionales con efectos generales, mientras que al plantear conflictos de límites es necesario que la parte actora cuente con un plazo mayor para prepararla.

En el proyecto de ley que se pone a consideración de esta Cámara se precisan también los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación. Esta previsión tiene como propósito que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales a efecto de estar en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente. Aun cuando respecto de este tipo de asuntos pudiera parecer excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios. Por estas mismas razones, se prevé la posibilidad de que la parte actora amplíe su demanda en el caso de que de la contestación de la demanda aparecieran hechos nuevos, o si durante el curso del procedimiento y hasta antes del cierre de la instrucción, apareciere un hecho superviniente, y la posibilidad de que la parte demandada pueda reconvenir a la actora.

La instrucción de las controversias constitucionales se dejan totalmente a cargo de aquel ministro que por turno sea designado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitándose la misma a la celebración de una audiencia en la que las partes deberán ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos. El otorgamiento de facultades a los ministros para instruir las controversias proviene de la composición colegiada del órgano competente para resolverlas. No deja de ser ajeno a la tradición de la Suprema Corte que sus integrantes lleven a cabo funciones de instrucción, pero esta solución en la única posible frente a la determinación constitucional de que este tipo de juicios sean conocidos exclusivamente por nuestro Tribunal Máximo.

Las pruebas admisibles en las controversias constitucionales son todas aquellas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, excepto la de posiciones, la que sean contrarias a derecho y aquellas que no guarden relación alguna con el conflicto o que no vayan a influir en la sentencia definitiva. La relevancia de este tipo de conflictos justifica la atribución concedida al ministro instructor para decretar discrecionalmente el desahogo de pruebas para mejor proveer la resolución de los juicios, sin más restricción que la naturaleza y características del asunto.

Debido al tipo de intereses jurídicos que previsiblemente serán considerados en las controversias constitucionales, se hace necesario prever un sólido sistema de suplencia de la queja. En este sentido, se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deba suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Otra disposición relevante es la que permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales que emita, decretar el aplazamiento de la resolución de todos aquellos juicios de amparo en los que se hubiere reclamado la inconstitucionalidad de las mismas normas materia de las controversias constitucionales. Como condicionante de la anterior atribución se establece que los juicios de garantías cuya resolución puede aplazarse deberán estar radicados ante ella. El aplazamiento de la resolución de estos juicios se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no parece aconsejable tratar de regular en forma genérica y rígida supuestos que en la práctica pueden dar lugar a reflexiones y consideraciones particulares por parte del tribunal Pleno al emitir esos acuerdos generales.

En la iniciativa de ley que se presenta se fijan con precisión los requisitos que las sentencias deben contener. En tal sentido, se exige a la Suprema Corte de Justicia fijar de un modo conciso los actos o normas reclamadas, los hechos y las pruebas que los demuestren, los preceptos en que se sustenten, los puntos resolutivos y, de manera muy particular, lo alcances y efectos que vaya a dar su sentencia. Respecto de este último requisito, se prevé que la propia Suprema Corte de Justicia precise que órganos deben cumplirla así como todas aquellas consideraciones que permitan a la sentencia alcanzar su plena eficacia. El tipo de juicio de que se trata exige que el Máximo Tribunal de la República cuente con una facultad muy amplia para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones, y en cada caso concreto determine

de que manera o mediante que vías habrá de ejecutarse la propia sentencia.

Debido a que en las controversias constitucionales se lleva a cabo un control de regularidad de los actos y normas generales respecto de la Constitución, es importante permitir que las declaraciones de invalidez respecto de tales normas generales no sólo recaigan a las normas objeto de la controversia, sino también a aquellas normas cuya propia validez derive de la norma declarada inconstitucional. El efecto de este control es amplio y trascendente, pero es la única vía posible para garantizar auténticamente la supremacía de la Constitución y para darle efectos plenos a las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales, pues en caso contrario se haría necesaria la promoción de un juicio específica para declarar la inconstitucionalidad de normas cuya existencia jurídica proviene de una norma considerada contraria a la Constitución.

Respecto de cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, se exige que sean notificadas a las partes y publicadas de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación. Mientras en el primer caso se busca que las partes queden ligadas a todas las consecuencias derivadas de la propia sentencia, con el segundo se busca que la totalidad de las consideraciones que sustentaron la resolución tengan la mayor difusión posible, en tanto las mismas serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales. Una excepción a la manera de dar publicidad a las sentencias si impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales. Debido a que en estos casos se trata de privar de todo tipo de efectos a futuro de una norma general, se hace necesario que la correspondiente sentencia sea publicada en el mismo medio en que en su momento aparición publicada la propia norma general, sea este el Diario Oficial de la Federación o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate.

En lo que hace a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en que se declare la invalidez de normas generales o actos, la iniciativa propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la que la determine. Respecto de esta materia, se presenta una cuestión en extremo compleja que, por lo mismo, ha recibido muy diversas soluciones en el derecho comparado. En efecto, es necesario encontrar una solución que equilibre el cumplimiento de

las sentencias y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho. Por este motivo, en la iniciativa se propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia la que determine la fecha en la cual los efectos de las sentencias deban comenzar a producirse, pues es ella la que por el conocimiento directo y pormenorizado de los hechos propios del caso de que se trate, puede llegar a tener una mayor sensibilidad al respecto.

Con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que estos hayan comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento. Por este motivo, el incumplimiento de la sentencia o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición, incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como parte en la controversia respectiva.

Tal como lo decidió el Constituyente Perramente al aprobar el nuevo artículo 105 constitucional, el incumplimiento de las sentencias debe ser castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al juez de distrito para que este individualice las penas que correspondan a los delitos contra la administración de justicia. Los mecanismos establecidos en el proyecto de ley reglamentaria para denunciar el incumplimiento de las sentencias o la repetición del acto o norma impugnada, sólo podrán ser promovidos por las partes en la controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el presidente de la Suprema Corte a fin de que éste haga los requerimientos y turne el expediente al ministro que deba formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento a proceso de la autoridad considerada responsable. La ley no prevé ningún caso en que los gobernados puedan solicitar la iniciación del procedimiento de cumplimiento, en tanto que los mismos pueden defender sus intereses a través de los medios ordinarios de defensa o del juicio de amparo a partir de lo decidido en las sentencias emitidas en las propias controversias constitucionales.

Finalmente, en lo que hace a los recursos, la iniciativa de ley sólo prevé los de reclamación y queja. El primero, para combatir diversas resoluciones dictadas por el ministro instructor a lo largo del

procedimiento en cuestiones relativas a la admisión o desechamiento de una demanda, a la declaratoria que ponga fin a una controversia, a la resolución de un incidente, -incluyendo el de suspensión-, o a la admisión o desechamiento de pruebas, o contra las resoluciones del Presidente de la Suprema Corte que tengan por cumplimentada las ejecutorias dictadas por el Pleno. En lo que ve a la queja, su procedencia está prevista para combatir el exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión, o en la ejecución de las sentencias. La tramitación de las reclamaciones y quejas se llevará a cabo por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien a su vez designará al ponente que prepare el proyecto que deba ser sometido al Pleno para resolución definitiva...."¹⁴⁵

Se insiste sobre los aspectos medulares de la reforma, que son:

- a) la conformación de la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional.
- b) fortalecimiento del Estado de Derecho.
- c) consolidación del régimen federal.
- d) sometimiento de los poderes u órganos públicos a un marco de derecho, y en particular a la Constitución.
- e) fijación de competencias a los tres niveles de gobierno, de manera vertical y horizontal a través de controversia constitucional.
- f) reconocimiento pleno de la democracia política.

Al respecto queremos señalar, que estos puntos han sido los mismos sobre los cuales, se ha venido insistiendo a lo largo de los diferentes documentos legislativos

¹⁴⁵Iniciativa presidencial de la Ley reglamentaria al artículo 105 de la Constitución

que se comentan, por lo que solo en este documento se enfatizan, para no caer en redundancias.

DIARIO DE DEBATES DEL SENADO SOBRE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN. 10 DE ABRIL DE 1995.

Del Diario de debates de la Cámara de senadores resaltamos los aspectos más relevantes a nuestro juicio.

La participación del Senador **José Trinidad Lanz Cárdenas**, se puede resumir de la siguiente manera: que definitivamente con la competencia que se le atribuye a la Suprema Corte, para resolver, necesariamente "conflictos políticos entre poderes". La necesaria reforma constitucional y reglamentación de la norma constitucional en comento, -ante la redacción simplista del reformado artículo 105, como la denominó el Senador Lanz Cárdenas-, que dio lugar a numerosos problemas en su interpretación, como el de ¿si podía el municipio o no acudir a la controversia constitucional contemplada en el 105 anterior?, o ¿si debía estarse y resolverse a través del denominado amparo soberanía regulado por el artículo 103 constitucional?, que dieron lugar a constantes discusiones en el Pleno de la Suprema Corte, y como prueba de ello están los conflictos entre el ayuntamiento de Mexicali y el gobierno del estado de Baja California, el del municipio de Delicias y el

presentada ante la Cámara de Senadores del 6 de abril de 1995.

gobierno del estado de Chihuahua, el de dos municipios del estado de Tamaulipas con la legislatura y el gobierno del estado de la misma entidad. Por lo que en definitiva señala el Senador, vino a llenar una laguna en nuestro derecho.

México se encontraba rezagado en el ámbito del control constitucional auténtico, en relación con Europa, Norteamérica e incluso Centroamérica, que reconocen a sus tribunales supremos como tribunales constitucionales, y en algunos casos han adoptado el sistema kelseniano de la creación de un tribunal especial, para reconocer en el caso concreto los efectos "erga omnes" cuando la Corte dicte la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, que ahora México adopta

Se actualiza el pensamiento del maestro **Tena Ramírez** cuando decía:

"Que cuando una Constitución no tiene la manera efectiva de hacerla cumplir se queda en expresión romántica y en letra muerta",

y el de Kelsen cuando señalaba,

"...que la mejor manifestación del poder es la administración de justicia constitucional"

Sigue diciendo el Senador **Lanz Cárdenas** en otras palabras diciendo, que se supera la incoherencia del principio de Otero de seguir aplicando una ley que ha sido reiteradamente declarada inconstitucional por la Corte.

Esta Ley reglamentaria que acude a reglas muy sencillas y con amplias facultades para la Corte, que superan y escapan a los tecnicismos propios del juicio de amparo, que ahogan a la justicia.

La Suprema Corte deberá actuar con plenitud de jurisdicción, independientemente de los buenos o malos argumentos de las partes que comparezcan, por el interés supremo nacional que lo justifica, como las palabras del Senador claramente lo manifiestan:

"No se trata de decir que una resolución es violatoria de la Constitución, porque fue inteligentemente planeada, sino lo que se trata de sostener para el beneficio de la justicia en esta nación, que una norma es inconstitucional cuando independientemente de lo que argumenten las partes se llega a la conclusión de que esa norma es violatoria de la propia Carta Fundamental. El bien tutelado por excelencia es el orden y la verdad constitucional; se deja a un lado la técnica asfixiante, se acude al objetivo fundamental de la administración de justicia, y que mejor hacerlo que en este sistema de control de constitucionalidad que se da tanto por la vía de la controversia, como por la vía de la acción de la inconstitucionalidad".

En nuestra opinión nos lleva a resaltar el papel tan relevante, trascendente y delicado que desarrollará la Corte, porque su actuación no se limitará a la mera interpretación de la norma, sino muchas veces, a la creación misma del derecho en sus resoluciones.

Por su parte, el Senador **Natividad Jiménez Moreno**, precisó que con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se complementan los controles anteriores conocidos que son el juicio de amparo y el

juicio de responsabilidad de los funcionarios públicos, con lo que se inicia el camino hacia un **federalismo judicial**, a través del control orgánico de la Constitución, por el fortalecimiento de la división de poderes de las autonomías y soberanías de estados y municipios en sus funciones.

MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES SOBRE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN. 10 de abril de 1995.

La minuta presentada por la Cámara de Senadores a la Asamblea, es un informe muy completo, que tuvo como origen el análisis de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y por el grupo parlamentario del PAN en torno a la Ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, resalta la importancia de la supremacía constitucional, una síntesis de la defensa de la constitucionalidad en el derecho comparado, y en la historia mexicana; y dentro de los principales argumentos para nuestro interés, están los siguientes:

La supremacía constitucional ocupa el lugar más alto dentro de la jerarquía jurídica dentro del Estado de Derecho, este principio recoge las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, por lo que ningún ordenamiento jurídico debe oponerse a la norma constitucional, y por lo anterior se justifica y encuentra su sentido la reforma al artículo 105.

Se reitera el juicio de amparo y el juicio político como procedimientos de defensa constitucional hasta antes de las reformas.

Se señala que a partir de las reformas de enero de 1988 se rescata la función esencial de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, y con las últimas reformas, se perfecciona el sistema de las controversias constitucionales.

Derecho Comparado:

Presentan los senadores en su minuta, primeramente, un estudio genérico sobre justicia constitucional en derecho comparado, realizado fundamentalmente en torno a la institución del juicio de amparo y del control de la constitucionalidad de las leyes, con muy escasas referencias a las instituciones de derecho comparado que regulan los conflictos entre poderes.

Soberanes Fernández y García Laguardia, en la presentación que hacen de la obra jurídica que reunió varias ponencias que se dieron en torno al tema de justicia constitucional comparada, en un evento académico, que data de mayo de 1992, señalan precisamente, que el concepto de defensa de la constitución clásico que se constreñía específicamente al control constitucional de las leyes, ha sido rebasado.

Los nuevos planteamientos surgidos en torno al problema de la defensa constitucional, surgen cuando la Constitución ha estado en crisis, después de largos y dolorosos periodos autoritarios y de férreas dictaduras que se encaminan hacia la

democracia, como sucedió en Alemania, Italia, Portugal, España, y América Latina, creando los Tribunales constitucionales, cuyas competencias han rebasado los mecanismos tradicionales de justicia constitucional.¹⁴⁶

México, recogiendo estas experiencias, busca colocarse a la vanguardia junto con los países que ya han adoptado estos caminos. Nótese que en estos países surgen los Tribunales Constitucionales, dentro de un sistema de justicia, que busca *"...ser el mejor instrumento para lucha contra los demonios del pasado."*¹⁴⁷

Y nuestra interrogante sería: ¿Podrá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con su nueva estructura y organización, constituirse como un verdadero Tribunal Constitucional, cuando su creación en México, tiene una naturaleza jurídica y política distinta a la que dio origen a los Tribunales Constitucionales en otras latitudes, cuando en aquellos países ha nacido de la sociedad misma para acabar con el Leviatán¹⁴⁸?

La minuta, nos menciona que la principal influencia en la evolución de instituciones jurídicas que regulan la justicia constitucional viene de las instituciones angloamericanas y de la tradición hispánica de origen romano-canónico.

¹⁴⁶Varios autores. Justicia Constitucional Comparada. Instituto de Investigaciones Jurídicas . Centro de estudios constitucionales México - Centroamérica. U.N.A.M. México. 1993 p.8

¹⁴⁷Ibidem.

¹⁴⁸Leviatán. Tomado del nombre de un monstruo bíblico. Job, XL,20. Hobbes denominó así al "Estado", que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural, para cuya protección y defensa fue instituido". Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. F.C.E. México - Buenos Aires. 1983.

Señalan, que es a través de los **tribunales constitucionales** que los sistemas jurídicos contemporáneos en el mundo, administran la justicia constitucional.

En **España** a partir de 1931, se establece un tribunal de garantías constitucionales con triple competencia: la propiamente constitucional, la de amparo de garantías individuales y de enjuiciamiento de altos jerarcas políticos y judiciales, que contempla tanto el sistema americano, en la vía de jurisdicción ordinaria, y el austriaco-germano que se realiza a través de un tribunal especial. En 1978, el legislador crea un sistema específico de justicia constitucional que se inclina por el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, cuyo tribunal constitucional reviste una doble función sobre la constitucionalidad de leyes: el que opera a través del recurso de inconstitucionalidad, y el control concreto por parte de jueces y tribunales ordinarios, con efectos "erga omnes."

Y para interés de nuestra investigación, este tribunal además de las funciones anteriores, también conoce de los **conflictos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas y de éstas entre sí.**

Alemania y Austria, siguen el sistema de Kelsen, de aplicar la jurisdicción constitucional a través de un tribunal especial: un sistema de jurisdicción sobre el control de la legalidad, concentrado no difuso, cuyas resoluciones son "erga omnes".

En la Corte Constitucional de Austria, se prevé en el artículo 140 del Acta Constitucional de 1929 la facultad para resolver sobre la constitucionalidad de los

estatutos federales y de los estados, además de resolver por igual conflictos entre autoridades de gobierno y conflictos entre las Cortes de autoridades administrativas, entre la Corte administrativa y otras cortes, incluyendo conflictos entre la Corte Administrativa y la Corte Constitucional, entre diferentes Cortes, conflictos entre los gobiernos federales y los gobiernos de los estados.¹⁴⁹

En este aspecto, Naranjo Mesa, nos expresa que son muchos los Estados, sobre todo en Europa, donde ha sido adoptado el control constitucional por cuerpos políticos, concretamente por el Parlamento, países como Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia y Suiza, siendo el modelo esencial Francia desde el siglo pasado, y en la actualidad bajo el Consejo constitucional.¹⁵⁰

La iniciativa señala que **Francia** a partir de 1934 opta por un sistema preventivo de control de la constitucionalidad, que fue confiado no a un órgano jurisdiccional sino a un órgano preponderantemente **político** conocido como "Comité Constitucional", que en 1958 se transforma en un "**Consejo Constitucional**". Naranjo Mesa, nos dice en su obra jurídica, que este Consejo está compuesto por nueve miembros elegidos por partes iguales por el Presidente de la República, la

¹⁴⁹Cfr. Constitución de Austria. 1929

¹⁵⁰Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Temis. Bogotá, Colombia. 1990. p.306

Asamblea Nacional y el Senado, más los expresidentes de la República, y previene en los artículos 58 a 63 de la Constitución Francesa que:

"El consejo tiene la atribución de decidir sobre la constitucionalidad de los actos del Parlamento y del Gobierno que sean sometidos a su consideración por el jefe del Estado o por los dignatarios de las cámaras, y de conocer oficiosamente de la constitucionalidad de las leyes orgánicas, los reglamentos de las asambleas y de los tratados y convenios internacionales, pero con carácter previo y no posterior a la expedición o promulgación de esos actos."¹⁵¹

Los miembros del Consejo son cambiados en una tercera parte, cada tres años, y los expresidentes lo integran de por vida, y conocen sobre cuestiones electorales, y constitucionalidad de leyes.

La minuta de la cámara de senadores, continua señalando los distintos sistemas jurídicos en el mundo, de los cuales destaca a Irlanda, Italia, Suiza, Estados Unidos en cuanto a su función de defensa de la constitucionalidad de leyes, enfatizando que fue en los Estados Unidos donde surge el control de la constitucionalidad de las leyes, que para entonces consideraban, la función más esencial y más importante en materia de defensa constitucional, a partir del conocido precedente sucedido en 1803 Marbury-Madison, resuelto por el Juez John Marshall, quien estableció que se otorgaba a los jueces la misión de velar por la supremacía de la Constitución, antecedente éste, de nuestro artículo 133 de la Constitución.

¹⁵¹Ibidem.

Siguen la línea norteamericana de justicia constitucional, países como: Guatemala, Venezuela, Brasil y Argentina, a quienes no se les atribuyó ninguna función constitucional de conflicto entre poderes.

Ahora bien, el **Tribunal Constitucional de Italia**, sí contempla dentro de sus facultades el conocer sobre los conflictos de competencia entre poderes del Estado, entre Estado central y regiones, y entre las regiones; facultad que "*garantiza la observancia de las normas constitucionales de organización*"

Consideran los italianos dentro de los poderes del Estado: al parlamento, a cada una de las cámaras, a cada comisión, a cada parlamentario, al gobierno; pero también a cada uno de los ministros, al presidente de la República, a cada uno de los jueces, al Consejo Superior de la Magistratura, al Tribunal de Casación, al Tribunal de Cuentas, entre otros, respecto a los actos emitidos por la persona o el órgano que invada la división competencial establecida en la Constitución.¹⁵²

Esta clasificación, nos permite conocer el alcance respecto a las partes que pueden contender en un conflicto entre poderes, que no se circunscribe a los órganos de poder como sucede en México, sino que consideran al individuo o los individuos que forman parte de los órganos de poder. Otra diferencia estriba, en la existencia en estos países, de un Tribunal de Justicia y un Tribunal Constitucional en forma independiente, circunstancia distinta en nuestro país.

¹⁵²Cfr. Sturlese, Laura. Justicia Constitucional comparada...p.p.167 a179

Concluye la minuta, después de la referencia a estos antecedentes, que el peso del control de la constitucionalidad de las leyes queda atribuido mayoritariamente al órgano jurisdiccional y concretamente a los tribunales superiores de justicia.

Como podemos observar, como ya hemos apuntado, la gran mayoría de los principales sistemas jurídicos en el mundo que regulan la justicia constitucional se limitan al control constitucional de las leyes, relegando o incluso dejando de considerar a los conflictos entre poderes, cuyos antecedentes, fuera de España, no consideró la minuta.

Y concluyen los senadores en su minuta, el objetivo de la reforma al 105:

“...el nuevo artículo 105 establece la manera de solucionar los conflictos de competencia ente poderes, y podríamos agregar las entidades y otros órganos de autoridad pública, erige a la Suprema Corte de Justicia en arbitrador de al controversias políticas de las partes que componen nuestro sistema federal y su división de poderes, consigue el resguardo de las normas orgánicas de toda la Constitución, y satisface las carencias de nuestro juicio de amparo en materia de efectos de la sentencia cuando se impugna la inconstitucionalidad de las leyes.”

Resaltan en la minuta, cómo es a partir de la declaración universal de derechos del hombre y del ciudadano de 1792 (1789), que se difunden en el mundo los derechos individuales, que han provocado que la mayoría de las Constituciones en el mundo los contemplen en sus textos, que sin ser el elemento esencial de las mismas, rebasan las bases y normas para la organización política de cualquier país.

Por otra parte, dentro de nuestra historia constitucional mexicana encontramos numerosos mecanismos de control de la constitucionalidad, más de las leyes, que del poder, como ya se estudió en el capítulo precedente, y diferimos de esta minuta cuando señala que no se encuentra referencia alguna sobre vigilancia y control de las normas constitucionales en la Constitución de 1824, ya que sí se establecieron a cargo del "Consejo de Gobierno."

La minuta que se consulta, hace una evolución jurídica del amparo, que ya no se comenta por quedar fuera del objetivo de nuestro trabajo.

Finalmente es aprobada la Ley reglamentaria, y se publica el 11 de mayo de 1995, que puede ser consultada en el anexo cuatro de este trabajo.

CAPITULO TERCERO ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

A) DISPOSICIONES GENERALES.

El estudio que nos proponemos hacer, se limita al análisis de la controversia constitucional en su dimensión constitucional, y algunos aspectos procedimentales, que contempla las partes que intervienen en el proceso, la materia sobre la que versa, y los efectos de las sentencias; sin pretender hacer un análisis procedimental de la ley.

Primeramente, comenzaremos por aclarar, que no se deben confundir los conflictos constitucionales con los denominados conflictos de atribuciones o jurisdiccionales, como los denomina Ángel Gómez Montoro¹⁵³, cuando se refiere a los conflictos que surgen entre los órganos judiciales de la misma o diversa jurisdicción, entre los órganos administrativos o entre los órganos judiciales y administrativos. Nuestra Constitución mexicana, prevé en su artículo 106, la resolución de estos conflictos:

"Artículo 106. *Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.*"¹⁵⁴

Como comentario, queremos señalar, que los tribunales del Distrito Federal, que no habían sido considerados, fueron incluidos como partes dentro de las controversias por competencia en este artículo 106, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994.

Ahora bien, continuando en el tema, y con relación a la determinación de la naturaleza jurídica de la controversia constitucional, de los sujetos, y del procedimiento constitucional, definitivamente se hace necesario apelar al sistema funcional de división del ejercicio del poder que nos aportara Montesquieu, y que fue adoptado por los norteamericanos desde el inicio de su independencia para ser plasmado en su Constitución, y de ahí extenderse hacia el resto del mundo.

Haciendo un poquito de historia, nos remontamos al inicio de las trece colonias de Norteamérica integradas en una Federación, con un sistema de división

¹⁵³Gómez Montoro, Ángel. El Conflicto entre órganos constitucionales. Colección estudios constitucionales, del Centro de estudios constitucionales. Madrid, España. 1992. p.61

¹⁵⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

del ejercicio del poder tanto horizontal como vertical, que surge, por la distribución de competencias entre el gobierno federal y los estatales, se producen así, como los señala Gómez Montoro, *"los ingredientes necesarios para que se produzcan conflictos de competencia tanto entre los poderes de la Federación, como entre ésta y los Estados (o de éstos entre sí)."*¹⁵⁵

Aún cuando esta división del ejercicio del poder no implica una separación tajante, sino un necesario equilibrio a través de los frenos y contrapesos correspondientes, Marshall, señala *"que cierto grado de fiscalización y control es parte de la teoría de la separación de poderes, y no excepción a la misma"*¹⁵⁶

Los norteamericanos avanzan hacia el control jurisdiccional de los conflictos entre órganos, considerando al poder judicial como un verdadero poder, en tanto que en Europa se inclinaron en un tiempo, por un sistema distinto, obedeciendo un tanto a la teoría constitucional inglesa que resta fuerza al poder de los jueces, de quienes temen y desconfían.

El carácter normativo de la Constitución norteamericana, hizo que quedaran perfectamente delimitadas las facultades competenciales de los diferentes órganos de poder, pero cuando alguno de estos órganos se excede de su esfera de competencias o cuando alguna facultad de la norma constitucional no sea lo

¹⁵⁵Idem.p.71

¹⁵⁶Marshall, Teoría Constitucional, traducción de García Cotarelo, Madrid, 1982, pp. 136 y ss. citado por Gómez Montoro, opa. Cita. p.73

suficientemente clara, *"se produce un conflicto que es ya de naturaleza jurídica y cuya solución habrá de buscarse a través de la correcta interpretación del texto constitucional."*¹⁵⁷

Ahora bien, cabe la posibilidad de que sea la propia Constitución la que normativice varias opciones para el ejercicio de cierta facultad, por tanto la elección responde a criterios de oportunidad, y esto nos plantea una situación diversa, y su resolución deberá otorgarse por tanto, a un órgano político, porque esta circunstancia, ya no obedece a un criterio de interpretación, sino político. En consecuencia, los conflictos entre órganos, responden a una facultad interpretativa de la Constitución, que debe estar a cargo de los tribunales y en última instancia del Tribunal Supremo.¹⁵⁸

*"De este modo, la solución de los conflictos entre los poderes, que antes discurría siempre por cauces políticos, se convierte ahora en un problema de interpretación de la Constitución..."*¹⁵⁹ como se le considera en la Constitución alemana, pero para lograr un adecuado criterio interpretativo, se requiere una normativización constitucional clara de las funciones de los diversos órganos que ejercen del poder, no ambigua, ni que obedezca a criterios de oportunidad, por que de no ser así, el

¹⁵⁷ González Montoro, Op. Cit. p.75

¹⁵⁸ Cfr. *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

Tribunal Constitucional, estaría frente a resoluciones meramente jurídicas y otras de índole políticas según sea el caso.

Así mismo, se avanza en el proceso de juridificación de las relaciones entre los diversos órganos de poder, de manera que cada vez son mayores los controles jurídicos, a los políticos, como lo vemos desarrollar en Italia, Alemania y en España, que en general, sus respectivos tribunales constitucionales dan resolución a controversias que se producen como consecuencia de la división tanto funcional como territorial del poder.¹⁶⁰En México, sabemos que los conflictos territoriales corresponden tanto al Congreso, cuando se busca la mediación política, y la jurídica para conflictos posteriores.

En Alemania, el artículo 93 de la Ley Fundamental de Bonn, previsto dentro de las competencias del Tribunal Constitucional Alemán, refleja su postura y visión respecto a la naturaleza jurídica del conflicto constitucional, como lo denominan, y señala que será de:

"...la interpretación de la Constitución con motivo de los conflictos acerca de la extensión de los derechos y deberes de uno de los órganos federales superiores, o de otros interesados que estén dotados de derechos propios por la Constitución o por el Reglamento de un órgano federal".

¹⁶⁰Idemp.90

De este texto se destaca, que ya no se hace referencia al Tribunal Constitucional para resolver un conflicto, sino para **interpretar** a la norma constitucional con motivo de un conflicto, para evitar las críticas con relación a que éstos conflictos debían ser resueltos por una vía política.

De esta forma, se destacan los elementos que son considerados para que surja un conflicto entre órganos, esto es:

- a) por una actuación u omisión del demandado,
- b) que cause una lesión o peligro inminente para el demandado.

C) de derechos o deberes atribuidos por la Constitución

En el país de Italia, los conflictos se producen cuando se invade la esfera de competencias de otro órgano, o se actúa de forma ilegítima perjudicando a otro poder.¹⁶¹

Cabe resaltar la diferencia con la Ley Fundamental de Bonn que en su artículo 93.1.1 no habla de conflicto constitucional, sino de **interpretación de la Constitución**, en tanto que la Constitución Italiana en su artículo 134 emplea expresamente el vocablo **conflicto**, y en México empleamos el de **controversia**.

Por su parte, la Constitución Italiana, contempla dos aspectos en la resolución de los conflictos constitucionales: por una parte, advierte en su artículo 38 que la Corte

resolverá declarando a que poder pertenece la atribución en conflicto, y por otra parte, puede incluso llegar a declarar *nulo* el acto si lo considera viciado de incompetencia; estos dos aspectos, aunados al de la interpretación constitucional alemana, han provocado que la doctrina italiana no se ponga de acuerdo respecto a la naturaleza jurídica del conflicto entre poderes.¹⁶²

Para comprender el sentido y la esencia de las controversias constitucionales o el conflicto constitucional como se le denomina en el continente europeo, debemos de considerar el **objetivo de las controversias**: ¿si es la protección de la norma objetiva constitucional? ó ¿la tutela de intereses concretos de las partes? Ambos cuestionamientos nos llevarían a pensar que al encontrarnos frente a un conflicto entre partes, podrían estar en juego determinados derechos subjetivos, al llevar implícito el conflicto un interés por parte de los sujetos contendientes; pero si somos atentos a la naturaleza jurídica de los sujetos del conflicto, queda descartada la segunda interrogante, como claramente expone Gómez Montoro:

*"...no puede olvidarse la peculiar naturaleza de las partes que intervienen en este proceso. Estas son **órganos del Estado** que, en sentido estricto, **no poseen derechos sino ámbitos de competencia propios**. No se puede considerar entonces que en el conflicto estén en juego derechos subjetivos o intereses legítimos, pues los **órganos del Estado carecen de ellos. Los legitimados para plantear el conflicto***

¹⁶¹Cfr. Gómez Montoro. Op.cit. p.139, citando a Battaglini/ Minini, Códice della Corte Costituzionale, pp.400 y ss.

¹⁶²Cfr. Gómez Montoro, Miguel. Op.Cit.pp140 y ss.

lo están únicamente para defender las atribuciones que les confiere la norma constitucional; su interés no es un interés de parte, sino que coincide con un interés objetivo de defensa del ordenamiento. En ocasiones con el conflicto se consigue principalmente la protección del reparto de competencias hecho por la norma fundamental y, en última instancia, la garantía de la norma misma.... . Esta configuración del conflicto pone de relieve, una vez más, la conexión de este instituto con la garantía de la división de poderes, si bien -y así lo subraya unánimemente la doctrina- ésta no puede entenderse ya en el sentido clásico de tres poderes separados, sino como un complejo de funciones estatales que, en virtud del principio de la competencia, son ejercidas por determinados órganos... Esta mayor complejidad de la moderna configuración de la división de poderes hace que resulte especialmente necesaria la existencia de un órgano que resuelva las controversias que inevitablemente han de producirse.”¹⁶³

B) MATERIA SOBRE LA QUE PUEDEN VERSAR.

Sobre la constitucionalidad de:

a) Actos de autoridad:

Son propiamente los **actos administrativos** los que consideramos materia de las controversias constitucionales aún cuando sean de naturaleza legislativa, esto es materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, como lo son los decretos que emanan del Ejecutivo Federal o local, disposiciones municipales como: reglamentos municipales y bandos de policía y buen gobierno, circulares y

¹⁶³Idem. p146

disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones; ya que las normas generales, que son actos legislativos formal y materialmente, ya han sido previstos expresamente en otro rubro, de la Ley reglamentaria, aún cuando son también actos de autoridad, y están implícitos dentro de esta clasificación; y los actos jurisdiccionales, están regulados por el artículo 106 de la Constitución Federal en forma diversa, veamos porque.

Burgoa nos señala, que *"según el criterio material, que atiende a la naturaleza intrínseca del acto de autoridad, existen tres tipos de actos, que son: el legislativo, el administrativo y el jurisdiccional."*

1) acto administrativo: "Formalmente es todo acto que emana de cualquier autoridad administrativa con independencia de su índole intrínseca. Según el criterio material, que es el que debe prevalecer sobre el formal, el acto administrativo es el que emite cualquier órgano del Estado, en ejercicio de sus funciones públicas o cualquier entidad paraestatal y que tiene como elementos característicos la concreción, la individualidad y la particularidad."

2) Acto jurisdiccional: *"El acto administrativo se distingue del acto jurisdiccional por el telos de uno y de otro".* Así, la finalidad del acto jurisdiccional, consiste en dirimir controversias, solucionar conflictos jurídicos o resolver cuestiones contenciosas, siendo estos objetivos los torales del acto jurisdiccional.

3) Acto legislativo: "Según el criterio material,...el que engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Dentro de su género pueden incluirse, por tanto, las leyes y los reglamentos. Estos últimos formalmente se consideran actos administrativos, sin que esta consideración corresponda a su naturaleza intrínseca." En realidad, como lo señala Burgoa, no todo acto que emana del órgano legislativo del Estado es acto legislativo, como no todo acto derivado de un órgano formalmente administrativo o formalmente judicial es necesariamente, en sus respectivos casos, un acto administrativo o un acto jurisdiccional¹⁶⁴.

b) Normas Generales.

Siguiendo a Kelsen, podemos decir, que no siempre las normas pueden ser de carácter general (aplicables a toda la República Federal), ya que también existen las de carácter locales, esto dependiendo del ámbito espacial de validez, que es la porción del espacio en que el precepto es aplicable. Por ello decimos, que las normas generales, serán aquellas que son vigentes en todo el territorio del Estado, o

¹⁶⁴Cfr. Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. México. 1984. p. 15 y 21.

en alguna parte del mismo según la competencia del órgano o poder que lo emite. Es así, que encontramos **leyes federales, locales y municipales.**¹⁶⁵

Esto es, las controversias constitucionales resolverán sobre conflictos de competencia por **violación a las normas generales**, que no necesariamente se está refiriendo a leyes, esto quiere decir que conocerá formalmente, de conformidad con nuestra Constitución, sobre la inconstitucionalidad de **leyes federales y leyes locales**, expedidas por los correspondiente autoridades legislativas; sobre de la inconstitucionalidad de **Reglamentos, Acuerdos, Circulares, Convenios, Bandos de buen gobierno municipales, y Reglamentos municipales, facultades extraordinarias para legislar tanto del Ejecutivo Federal (artículos 29 y 131 de la Constitución Federal) como del Municipio (artículo 115 fracción IV), correspondientes a los diferentes niveles de gobierno, que son materialmente, normas generales emitidas por autoridades administrativas, que actúan con base en facultades extraordinarias para legislar.**

Se ejerce un control de la constitucionalidad de normas generales, concepto más amplio al contemplado por las acciones de inconstitucionalidad que tan solo se limita a las normas generales expedidas por los cuerpos legislativos, y así observamos en los diferentes niveles la siguiente clasificación de normas generales:

¹⁶⁵Cfr. García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Ed. Porrúa. México. 1982. P. 80 y Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al estudio del derecho. Ed. Porrúa. México. 1988. P. 299.

a) Disposiciones Federales:

- Constitución,
- Leyes Federales,
- Leyes Reglamentarias,

b) Disposiciones locales.

- Constituciones Locales,
- Leyes orgánicas estatales,
- Leyes reglamentarias,
- presupuesto de egresos del municipio.

C) DE LAS PARTES.

Respecto a los sujetos de la controversia, la **Constitución Italiana** en su artículo 137, no especifica quienes son los sujetos parte del conflicto constitucional, sino que tan sólo hace referencia a los conflictos entre órganos del Estado, por lo que en un primer momento interpretaron esta definición, haciendo referencia tan sólo a los tres poderes federales, pero, más adelante se consideró que este concepto estaba muy limitado, y que debía abarcar más órganos de poder.

Ésta falta de definición ha llevado a los diversos autores que conforman la doctrina, a precisar la identidad de conceptos de poder, órgano y funciones de gobierno, para poder determinar a los sujetos dentro de los diferentes niveles de gobierno que pueden formar parte de una controversia, considerando al poder como sujeto sustantivo y al órgano como sujeto procesal.¹⁶⁶

Aún cuando la Corte Constitucional italiana, no ha definido con claridad quienes son los sujetos parte de las controversias, ha venido admitiendo como partes, *"a todos aquellos órganos que tienen atribuida una esfera de competencias por la Constitución y que pueden emanar actos definitivos, de forma que con sus resoluciones expresan la voluntad del Estado y comprometen al poder al que pertenecen."*¹⁶⁷

Esta amplia concepción, nos parece atinada, porque de esta forma, no es posible que quede excluido algún órgano de poder cuyo posible conflicto no podríamos estar previendo en estos momentos, pero que está siendo considerado para un posible conflicto que surgiera en un futuro, a diferencia de nuestro precepto constitucional mexicano, que prevé los sujetos anticipadamente, pero que es posible que surjan sujetos, cuyos supuestos no esté prevista dentro de las controversias constitucionales como es el caso del Consejo de la Judicatura, de los municipios en conflicto dentro de un mismo estado, y de los Tribunales de las entidades

¹⁶⁶Cfr. Idem.pp.159 y ss.

federativas, para cuyos posibles conflictos se requerirá de la labor interpretativa de la Corte para decidir si pueden o no acudir a la controversia constitucional.

La **CORTE CONSTITUCIONAL** italiana, y la doctrina, han considerado como sujetos legitimados para ser parte de los conflictos de atribuciones, a los siguientes:

- a) al Presidente de la República,
- b) al Gobierno: conformado por el Presidente del Consejo y los **Ministros**, formando una unidad,
- c) al Parlamento,
- d) al Poder Judicial representado por:
 - el **Consejo Superior de la Magistratura** como órgano competente para representar aquellos asuntos referidos a las atribuciones no jurisdiccionales, y, este consejo, bien puede ser equiparado al **Consejo de la Judicatura** tanto Federal, como al del Distrito Federal, que no fueron contemplados dentro de la reforma constitucional, como si lo fue el local, como se infiere del artículo 105 constitucional.
 - la Corte de Casación para los asuntos de carácter jurisdiccional, para evitar considerar a cada Tribunal como un micropoder.
- e) la Corte Constitucional,
- f) Tribunal de Cuentas, que es órgano subordinado a las Cámaras.

- g) el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo,
- h) Sujetos externos a la organización estatal, como el Comité promotor del referéndum, y se **sigue discutiendo sobre la legitimación del cuerpo electoral**.¹⁶⁸

Se observa que estos **conflictos** se producen dentro de los **tres** órganos que representan al poder del **primer nivel de gobierno exclusivamente**, y han sido considerados y se están considerando, otros factores reales de poder, como los denominó en su tiempo, Ferdinand Lasalle, a diferencia de la amplitud de posibilidades que contempla nuestra normativa constitucional en sus tres niveles de gobierno.

Por otra parte, la Ley del **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** de Alemania, determina quienes pueden ser sujetos del conflicto constitucional, ante la indeterminación de la Constitución, y considera que el órgano debe *"ser configurado y recibir las competencias directamente de la propia Constitución; participar decisivamente en la labor de dirección y de formación de la voluntad estatal (de tal manera que la supresión de ese órgano supondría un cambio en la estructura constitucional del Estado), y no estar subordinado a otros órganos"*¹⁶⁹

Estos órganos son los siguientes:

¹⁶⁸Cfr. Idem. pp.162 y ss.

¹⁶⁹Idem.p.114

Órganos Federales superiores:

- a) el **Presidente Federal**,
- b) el **Bundestag**, (parlamento federal, la cámara alta)
- c) el **Bundesrat**, (consejo federal, cámara baja)
- e) el **Gobierno Federal**,
- f) las partes de estos órganos dotados de derechos propios por la **Constitución o por el Reglamento del Bundestag y del Bundesrat.**

Fracciones de Órganos:

- a) **Fracciones del Bundestag:** El Presidente, las comisiones, determinadas minorías, grupos parlamentarios, los diputados individuales.
- b) **Fracciones del Bundesrat:** El Presidente, la Mesa, las Comisiones, determinadas minorías, los miembros aislados.
- c) **Fracciones del Gobierno:** cada uno de los Ministros, como el **Canciller Federal.**
- d) **Miembros de la Asamblea Federal y de la Comisión Conjunta.**

Otros interesados:

- a) Órganos titulares del poder estatal que por su rango y función son titulares de poderes equiparables a los órganos federales superiores y que poseen derechos constitucionales.
- b) **los partidos políticos**, reconocidos por primera vez por el Tribunal Constitucional en la sentencia del 5 de abril de 1954, por la cualidad orgánica de la que gozan como colaboradores de los órganos constitucionales en la formación de la voluntad estatal.
- c) asociaciones electorales,
- d) partidos municipales,
- e) iglesias y comunidades.

Dentro de esta clasificación alemana, llama la atención el alcance y profundidad de los sujetos parte de la controversia, al considerar a minorías parlamentarias, a diputados federales, miembros de la Asamblea, partidos políticos, partidos municipales, iglesia y comunidades, lo que nos lleva a considerar que la legislación alemana ha considerado no solo a los distintos órganos que representan al **poder** dentro de la clásica división del ejercicio del poder, sino también a los llamados **factores reales de poder**, su normativa constitucional en este campo es, de avanzada, ya que definitivamente, en una acepción bastante amplia de lo que

debemos entender como conflictos entre poderes, caven todos los supuestos considerandos por la interpretación normativa alemana, correspondiente a **sociedades democráticas de avanzada**.

Ahora bien, así como en nuestro país se le denomina controversia constitucional, en Italia se le conoce como conflicto entre poderes del Estado, en Alemania son conflictos entre órganos federales supremos y en España se les conocen como conflictos ente órganos constitucionales del Estado.

En **España**, los sujetos legitimados como partes en los conflictos, que corresponden a los poderes de primer nivel de gobierno, están previstos en el artículo 59.3 de la Ley orgánica del **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, y son los siguientes:

- a) el Congreso,
- b) el Senado,
- c) el Gobierno,
- d) el Consejo General del Poder Judicial

En México, la reforma constitucional del artículo 105, tuvo el acierto de precisar en su fracción I, las partes que pueden contender en una controversia constitucional.

De este modo, señala la norma constitucional, entre que sujetos se puede entablar una controversia, no basta el enlistado de sujetos, sino que se requiere precisar entre cuales órganos de poder se puede contender.

Es así como de la lectura de esta primera fracción en sus diversos incisos, podemos sustraer las posibles relaciones que a nuestro juicio se pueden suscitar, elaborando la siguiente clasificación que consideramos facilita su comprensión:

A) Relaciones verticales entre los diferentes niveles de gobierno:

Inciso a y b, de la fracción I del 105, que a la letra dice:

"La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre; a) La Federación y un estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio ...;"

- 1) La Federación y un Estado,
- 2) La Federación y el Distrito Federal,
- 3) La Federación y un Municipio,

B) Relaciones verticales de segundo a tercer nivel de gobierno:

Inciso i, de la fracción I del 105, que señala:

"La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: i) Un

Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y..."

1) Un Estado y uno de sus Municipios.

2) *Un Estado y un municipio de otro Estado.*

C) Relaciones horizontales de segundo nivel de gobierno:

Inciso d, e y f del artículo 105, que señala:

"La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... d) Un Estado y otro, e) Un Estado y el Distrito Federal, f) El Distrito Federal y un Municipio, ... "

1) *Un Estado y otro,*

2) *Un Estado y el Distrito Federal,*

3) *El Distrito Federal y un Municipio,*

D) Relaciones horizontales de tercer nivel de gobierno:

Inciso g y h de la fracción I del 105, que señala:

"La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: g) Dos municipios de diversos Estados, h) Dos municipios de un mismo Estado, ... "

1) *Dos municipios de diversos Estados,*

2) Dos municipios de un mismo Estado,

E) Relaciones horizontales entre los propios órganos de poder a nivel Federal:

Inciso c de la fracción I del 105, que señala:

"La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal."

- 1) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión,
- 3) El Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores,
- 3) El Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados,
- 4) El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente,

F) Relaciones horizontales entre los propios órganos de poder a nivel Estatal:

Inciso h, fracción I del 105, que señala:

"La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

1) Entre dos poderes de un mismo Estado,:

- Gobernador del Estado,
- Congreso local,
- Tribunal Superior de Justicia del Estado.

G) Relaciones horizontales entre los propios órganos de poder a nivel Distrito Federal.

Entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, cuyo inciso k, del artículo 105 señala:

"La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Que de conformidad con lo dispuesto en el Inciso k, fracción I del 105, y del texto del artículo 122 de la Constitución, pueden ser:

- Jefe del Gobierno de Distrito Federal,
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

- Tribunal Superior de Justicia,
- El Consejo de la Judicatura,
- Congreso de la Unión como órgano del Distrito Federal.
- Cámara de Diputados como órgano del Distrito Federal.
- Cámara de Senadores como órgano del Distrito Federal.
- Comisión permanente como órgano del Distrito Federal.

La primera advertencia que se hace, es respecto a la errónea acepción que nuestros legisladores siguen haciendo de la palabra Federación, cuando la utilizan como sinónimo del gobierno federal, cuando la Federación, en su correcta definición, conforma tanto al Gobierno Federal como a los demás niveles de gobierno, como ya lo señalábamos en nuestro primer capítulo.

Por otra parte, de la anterior clasificación que se hace, la Constitución en la fracción I del artículo 105, ha predeterminado a los sujetos que pueden formar parte de alguna controversia, con los incisos marcados al final de la letra cursiva, y por nuestra parte señalo los órganos de poder que no se especifican en la Constitución pero que se infiere pueden ser parte de una controversia.

A continuación, señalaré los órganos de poder que considero no fueron considerados por la reforma, pero que debieron haberse integrado :

H) Relaciones horizontales entre los propios órganos de poder a nivel municipal:

1) Entre dos órganos de gobierno de cualquier Municipio, podrá ejercer la facultad de atracción la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando por la relevancia del conflicto así lo considere, después de que la legislatura local le haya comunicado de su existencia:

- Presidente Municipal,
- Cabildo Municipal,(regidores)
- Síndico Municipal.
- Consejo Municipal

Disposición que se dejó de considerar de forma incorrecta, porque si la intención del legislador es la salvaguarda y garantía de la parte orgánica de la Constitución, se debe de entender que de los órganos de poder que conforman los diferentes niveles de poder tanto vertical como horizontal, se debe de considerar dentro de ellos al Municipio, y después de lo mucho que ya se ha dicho sobre el reconocimiento como poder que se le dio a este nivel de gobierno, primero por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de Delicias, Chihuahua, en congruencia con las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución, y después por la reforma constitucional al artículo 105; se debe reconocer a nivel Constitucional la división del ejercicio del poder en los municipios, reconociéndoles

formalmente un órgano legislativo, para las normas generales que expida el Ayuntamiento que son normas materialmente legislativas, a los juzgados municipales como poder judicial municipal y al Presidente Municipal como ejecutivo municipal.¹⁷⁰

Independientemente de que los conflictos entre los miembros de un Municipio deban ser resueltos por las legislaturas locales, muchas veces éstas, en lugar de buscar conciliarlos, resuelven a través de la desaparición, o revocación de los Municipios como una salida más fácil, incurriendo en arbitrariedades, atentando contra la elección democrática que se hizo de los miembros de tales municipios.¹⁷¹

Es por ello que resulta conveniente señalar expresamente en la Constitución, el supuesto de posibles conflictos entre dos municipios de un mismo estado, supuesto que no fue contemplado por la reforma, ya que, cuando exista violación a una norma constitucional, en definitiva, debe conocer la Corte como Tribunal Constitucional de estos casos, y no dejar la resolución de la controversia a la entidad federativa como se ha pensado.

Ejemplo de ello, son los previstos en el párrafo segundo del inciso i) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución que señala:

¹⁷⁰ Cfr. Ochoa Campos, La división de poder en los Municipios...

¹⁷¹ Cfr. González Oropeza, Manuel, La Autonomía Municipal en las Legislaturas Locales, Revista de Estudios Municipales, No.10, Julio - Agosto, 1986

"Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;..."

Y el previsto en la fracción V del mismo artículo:

"Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;"

Ahora bien, por otra parte, cabe hacer una observación más, dentro de las relaciones que denominamos horizontales intraórganos federales, éstas fueron precisadas expresamente por la reforma constitucional, esto es, no fueron inferidas, y llama la atención, que dentro de este nivel de gobierno, se dejó de contemplar, al Poder Judicial Federal, como parte de alguna controversia constitucional, consideración, que por sí misma, resultaría antijurídica, ya que no se puede ser juez y parte en un juicio.

¿Pero que sucedería en caso de que las facultades administrativas dentro del Poder Judicial, ya sea Federal o Locales, sean invadidas por otros órganos de poder? ya veíamos en líneas anteriores, como en España, el Consejo de la

Judicatura si forma parte de los conflictos entre poderes, y creemos que sería conveniente ahora que han sido separadas las facultades administrativas de las jurisdiccionales y depositadas las primeras en los Consejos de la Judicatura en sus dos niveles, puedan ser considerados los Consejos como partes de las controversias constitucionales, ya que los conflictos jurisdiccionales de este poder entre sus órganos judiciales, se dirimen a través de otra vía.

Es por ello que consideramos que al haber precisado el congreso en la reforma, específicamente las partes y las relaciones entre éstas, que pueden contender en la controversia, lo hizo en forma limitada, porque ha dejado afuera a otras posibles relaciones controvertibles, no tanto a los órganos, como a los posibles conflictos, veamos por qué:

En los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución que prevén: De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electora, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;

Independientemente de la inadecuada acepción que se utiliza de la palabra Federación, esta clasificación ha sido determinada con un criterio bastante ambiguo y por tanto confuso.

Consideramos que existe oscuridad en estos preceptos, porque la Federación está siendo considerada como sinónimo de gobierno federal; éste en su conjunto; y no han sido considerados en forma individual, los supuestos de conflicto constitucional entre el Ejecutivo Federal, ó el Legislativo Federal , ó el Consejo de la Judicatura Federal y un estado; de estos mismos poderes federales, respecto de algún poder de los Estados o el Distrito Federal, o algún municipio, en forma individual que se pueden dar, y al no estar expresamente reconocidos estos supuestos, la Corte dejará de conocer de tan relevantes cuestiones, que dañan profundamente al Estado de Derecho, al sistema constitucional y al sistema federal en general.

Como ejemplo de ello, tenemos el artículo 135 de la Constitución Federal, que sanciona lo siguiente:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

¿Que sucedería en el supuesto de alguna violación a esta norma constitucional?, ¿a quien compete la defensa de tan trascendente norma? Aparentemente no se preocuparon por su defensa.

Otro aspecto dentro del cual consideramos singular, que nuestros legisladores -aún sin darse cuenta quizá, porque no hicieron ninguna aseveración al respecto-, sí contemplaron claramente al Poder Judicial de los Estados, aún cuando no de manera expresa, pero si implícita, como parte de las controversias, al señalar en el inciso h), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, que podrá conocer la Corte de las controversias constitucionales que se puedan suscitar entre **dos poderes** de un mismo Estado cuando exista conflicto sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, por tanto se infiere que pueden ser cualquiera de los tres poderes reconocidos expresamente por la Constitución Federal en el artículo 116 que establece:

"El poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial..."

Y al Municipio en cuanto a que también ha sido reconocido como poder.

Partes en la Controversia Constitucional consideradas por la Ley reglamentaria del artículo 105:

Continuando nuestro análisis de las partes que integran el título II de la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional denominado "De las Controversias

constitucionales", considera en su artículo 10º, quien tendrá el carácter de parte en las controversias constitucionales:

Como **ACTOR y DEMANDADOS** han sido considerados, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. ¿Que entendemos por cada uno de estos términos?

Entidad, por cuanto estamos bajo un régimen federal, se infiere que son las entidades federales, a los estados de la república, a quienes se les considera como posibles partes en las controversias constitucionales.

El **Poder** como tal, es un término genérico. La Constitución reconoce para efectos de las controversias, a los órganos de gobierno investidos de imperio, que actúan dentro de sus ámbitos competenciales, y que es conocido como poder público. El concepto poder al ser tan amplio, se hace necesaria su limitación, esta limitación en el orden jurídico constitucional de nuestro país, corresponde a la división tripartita del poder público, división que forzosamente debe estar sometida al orden jurídico fundamental del cual deriva¹⁷². Esta concepción del poder público puede ser tan amplia como para poder llegar a comprender dentro del texto constitucional en un futuro, incluso hasta los denominados factores reales de poder, como los denominaba Lasalle, como los vimos considerados algunos de ellos en Alemania como partes en los conflictos de poderes, así mismo debemos considerar

al poder delegado por el Ejecutivo Federal en sus Secretarios de Estado, que forman parte del Poder Ejecutivo.

Órgano, entendido como del Estado, es un ente impersonalizado, que puede ser individual o colegiado, el órgano permite distinguirse del titular, que puede ser legítimo o ilegítimo, lo que resulta irrelevante al órgano a que pertenece, al ser, la calificación del órgano, la que interesa en el conflicto, si es competente o incompetente el órgano en cuanto a sus facultades constitucionales designadas para desempeñar las tareas que le han sido encomendadas dentro de la función pública.

173

Como se observa la clasificación que proporciona la Ley Reglamentaria, es aún más amplia que la prevista por la propia Constitución, lo que consideramos que se debió haber realizado en forma inversa, debido a que todo ordenamiento Constitucional debe ser genérico, para evitar, precisamente tanta reforma, y dejar para la legislación secundaria, la interpretación y adecuación legislativa del precepto constitucional.

También considera en su fracción III del artículo 10 de la Ley en comento como a terceros interesados en la controversia, a entidades, poderes u órganos

¹⁷²Cfr. Burgoa, Ignacio. Diccionario...Voz, poder público.p.344

¹⁷³Cfr. Idem. Voz, órganos del estado. p.329

previstos en la fracción I del artículo 105, que sin ser actores o demandados, puedan resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

Y finalmente en su fracción cuarta, la Ley contempla al Procurador General de la República, como parte, sin dar mayor explicación a su comparecencia dentro de las controversias, ni en el precepto constitucional del 102 ni del 105, ni en la Ley reglamentaria, la exposición de motivos respectiva se limita a señalar que *"la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación.."*, que sólo se explica a partir de ser considerado como abogado de la Nación, y por tanto defensor y vigilante de la conservación de la Federación, entendiendo a ésta como el englobado que se hace del gobierno federal, así como de los Estados, municipios y Distrito Federal; partiendo de la premisa que las controversias constitucionales constituyen la garantía del respeto y conservación de las instituciones Federales.

Históricamente, consideramos, que esa visión, de que sea el Procurador General como parte en el proceso, viene desde los Elementos Constitucionales de 1811 donde aparece un antecedente de esta figura.¹⁷⁴

Si bien es cierto que el Procurador General de la República en su carácter de Ministerio Público de la Federación, tiene primordialmente la labor de persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, también lo es, que deberá

conocer de todos los negocios en que la Federación fuese parte, al otorgarle la reforma al artículo 103 de la Constitución, en donde establece que:

"El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución"

Podemos pensar, que con la nueva asignación que se le ha encomendado al Procurador, va a ser un coadyuvante en la impartición de justicia emitiendo en su intervención opiniones de índole jurídica, como una especie de guardián de la Federación.

García Ramírez, señala en este renglón, que el Procurador guarda un papel semejante al que le incumbe en el juicio de garantías. No representa ni auxilia a las partes en sentido material.

"Su presencia en el juicio tiene un designio inequívoco: vigilar la exacta observancia de la constitucionalidad de los actos de autoridad."¹⁷⁴

No se debe dejar de considerar, que las controversias constitucionales son producto en mucho de pugnas entre diferentes partidos políticos que buscan atrincherar una posición política en el cargo político que se desempeña y al mismo

¹⁷⁴Vid. Capítulo 1º inciso correspondiente.

¹⁷⁵García Ramírez, Sergio. Op. Cit. p.981

tiempo se hace una defensa del sistema federal a través de un respeto a las facultades de los diferentes órganos de poder.

Visto de este modo, a mi juicio, la presencia del Procurador, representa la visión política, y de defensa del Pacto Federal, como lo presisa Juventino V. Castro, frente a la opinión apolítica y conservadora que por tradición ha venido representando indevidamente la Corte, que se verá reflejada en la sentencia cuando el juzgador considere la opinión del Procurador.

Juventino V. Castro, considera:

"...que el Procurador General de la República ha sido señalado como parte permanente en las controversias que examinamos, al entenderse que es una especie de supervigilante de los constitucionalmente reglamentado; Procurador del pacto federal; destacado opinante social del ordenamiento jurídico nacional."¹⁷⁶

D) DE LOS INCIDENTES.

Los artículos 12 y 13 de la Ley reglamentaria, en su capítulo correspondiente, precisan los incidentes en la controversia constitucional, y estos pueden ser:

a) Incidentes de especial pronunciamiento:

- nulidad de notificaciones,
- reposición de autos,

- el de falsedad de documentos,
- cualquier otro que surja en el juicio,

Podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor hasta antes de que se dicte sentencia, se substanciarán en una audiencia en la que el Ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda en la sentencia definitiva.

b) Incidentes de reposición de autos,

El ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, contando con facultades para llevar a cabo las investigaciones pertinentes, que no sean contrarias a derecho.

c) Incidentes de suspensión,

E) DE LA SUSPENSIÓN

La suspensión tiene diferente tratamiento según se trate de: (art. 14)

- a) **actos**, se podrá conceder hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva, con base a elementos proporcionados por las partes o recabado por el ministro instructor en términos del artículo 35 en aquello que resulte aplicable,
- b) **normas generales**, resulta improcedente la suspensión.

¹⁷⁶Castro, Juventino V. El artículo 105 constitucional. U.N.A.M. México. 1996. p.112

Improcedencia de la suspensión: (art.15)

- a) cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales,
- b) se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano,
- c) o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Tramitación: (art.16)

- a) por vía **incidental**, y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Procedencia: (art.18 primera parte)

- a) se deberán tomar en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Formalidades del auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue la suspensión:(art.18 segunda parte)

- a) deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión,
- b) los órganos obligados a cumplirla,
- c) los actos suspendidos,
- d) el territorio respecto del cual opere,
- e) el día en que deba surtir sus efectos y,
- f) en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

F) DE LA IMPROCEDENCIA.(art.19)

Serán analizadas **de oficio**:

- I) contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- II) contra normas generales o actos en materia electoral,
- III) contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente,

bajo las siguientes **condiciones**:

- 1.-siempre que exista identidad de partes,
- 2.- identidad de normas generales,
- 3.- identidad de actos,

4.- identidad de conceptos de invalidez,

IV) a) contra normas generales o

**b) contra actos que hubieran sido materia de una ejecutoria
dictada en otra controversia,**

**c) o contra las resoluciones dictadas con motivo de su
ejecución,**

bajo las siguientes condiciones:

1.- siempre que exista identidad de partes,

2.-identidad de normas generales,

3.-identidad de actos,

4.-identidad de conceptos de validez,

en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**V) cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la
controversia,**

**VI) cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del
propio conflicto,**

VII) cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII) en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

G) DEL SOBRESEIMIENTO: (ART.20)

Tiene lugar :

- I) cuando exista un desistimiento expreso de la parte actora de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso proceda tratándose de normas generales,
- II) cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior,
- III) cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último,
- IV) 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.

H) DE LA DEMANDA:

Plazo para ser interpuesta:(art.21)

1.- Tratándose de **actos**:

- a) 30 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 reclame,
- b) al día en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución,
- c) al día en que el actor se ostente sabedor de los mismos,

2.- Tratándose de **normas generales**,

- a) 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o
- b) 30 días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia,

3.- Tratándose de los **conflictos de limites** distintos a los previstos en el artículo 73 fracción IV de la Constitución:

- a) 60 días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general, o
- b) 60 días contados a partir de la realización del acto que los origine.

Se exceptúan de este caso, los conflictos de límites previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, que faculta al Congreso de la Unión:

"Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso."

Como se observa, todavía resulta este procedimiento un tanto técnico en cuanto a tratamiento que se le da a la controversia constitucional. Estamos, frente a un figura jurídica, cuyo procedimiento tiene como fin, "*restaurar el imperio de la Constitución cuando ésta ha sido violada en su parte orgánica,*¹⁷⁷" esto es, restituir el poder que guarda la Constitución en los mandamientos escritos, contenidos en su parte orgánica, que prescriben los límites de los diversos órganos que representan al poder de nuestro país.

Por ello consideramos, que no se le puede dar un tratamiento ordinario o común a un procedimiento de tal naturaleza, ni estar sujeto a plazos tan rigurosos, que se semejan a los establecidos en otros procedimientos constitucionales como lo es el **amparo contra leyes**, que prevé en su ordenamiento legal el término de **30 días hábiles** contados a partir de la vigencia de la ley autoaplicativa, para la

¹⁷⁷Ramírez Osante, Vicente. Análisis de los medios...p.52

interposición del mismo, y para las leyes heteroaplicativas, el término de **15 días hábiles** contados a partir del día siguiente al en que surte sus efectos la notificación de la acto.

Existe mucha relación de estos términos con los fijados para la **acción de inconstitucionalidad**, figura jurídica de nueva creación, que señala el término de **30 días** ya no hábiles, sino **naturales**, contados a partir del siguiente día de la fecha de publicación de la ley.

Lo que consideramos, no resulta idóneo en tratándose de los términos previstos para establecer la demanda de un conflicto entre poderes.

Llama la atención, que se otorgue en la Ley reglamentaria que se comenta, para la resolución de una controversia constitucional, mayor plazo para la interposición de la demanda cuando se trate de un conflicto de límites, -60 días- que cuando se trata de actos o normas generales, que tan solo se mencionan 30, cuando los actos y normas generales de los poderes demandados pueden llegar a tener repercusiones políticas, económicas y sociales en la esfera del poder afectado, mucho más graves que un conflicto de límites, estos términos tan rigoristas, limitan en mucho en tiempos la capacidad de defensa de los poderes afectados para la elaboración de sus demandas, aún cuando exista la suplencia y la ampliación de la demanda.

Lo que queremos decir, es que no se le puede dar un tratamiento como de particulares en el procedimiento a las partes, cuando éstas son órganos ejecutores de poder del Estado, cuyas consecuencias afectan a entidades completas, por lo que no estamos de acuerdo con que se fije un plazo tan corto para la interposición de este tipo de demandas, tampoco podríamos pensar que se debiera dejar sin plazo como lo propone Ramírez Osante¹⁷⁸, por que después de un largo período caeríamos en el supuesto de estar frente a un acto consentido; pero sí debiera darse un plazo de por lo menos seis meses, que diera oportunidad incluso para los supuestos, que se presenten cuando se está frente a un cambio de administración de gobierno, donde hay tanto movimiento de personal, que sería muy fácil perder el término en una materia tan relevante para la Federación.

Requisitos del escrito de demanda:

- I) Entidad, poder u órgano actor,
 - domicilio,
 - el nombre,
 - el cargo del funcionario que los represente.
- II) Entidad, poder u órgano demandado,
 - su domicilio.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

- III) Entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere,
 - su domicilio.
- IV) La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado,
- V) Los preceptos constitucionales que, en su caso se estimen violados,
- VI) La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y
- VII) Los conceptos de invalidez.

Requisitos del escrito de contestación de demanda:

- I) 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 cómo ocurrieron, y
- II) Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

J) DE LA INSTRUCCIÓN

1.- 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.

2.- El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

3.- Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de 30 días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

4.- Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

5.- El actor podrá ampliar su demanda:(art.27)

a) dentro de los 15 días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o

b) hasta antes de la fecha del cierre de instrucción si apareciere un hecho superveniente.

La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

6.- El ministro instructor prevendrá a los promoventes para que dentro del plazo de 5 días subsanen las irregularidades o fueren oscuros los escritos de:

- a) demanda,
- b) contestación,
- c) reconvencción o
- d) ampliación.

7.- Cuando no se subsanen las irregularidades requeridas:

Si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las 48 horas siguientes.

8.- Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.(art.29)

9.- La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada , según corresponda.(art.30)

K) DE LAS PRUEBAS:

1.- Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, con excepción de:

- a) la de posiciones y
- b) aquellas que sean contrarias a derecho.

2.- El ministro instructor podrá desechar de plano:

- a) aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o,
- b) no influyan en la sentencia definitiva.

3.- Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, con excepción de:

- a) la documental, que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

4.- La pruebas, testimonial, pericial y de inspección ocular,

a) deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento,

b) exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia.

c) en ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

5.- Al promoverse la prueba pericial,

a) el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes par la práctica de la diligencia.

b) cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado.

c) los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

6.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos.

Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

7.- En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

L) DE LA AUDIENCIA:

1.- Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales.(art.34)

2.- Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.(art.34)

3.- Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.(art.36)

4.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo. (Artículo 37)

5.- No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelven en la misma sesión.(art.38)

M) DE LAS SENTENCIAS:

1.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

2.- En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

De gran trascendencia resulta esta figura procesal, habida cuenta que, de acuerdo a los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica, al pronunciar la sentencia respectiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe corregir no sólo los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, sino examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, así como suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios. Esto significa, sin lugar a dudas que la autoridad judicial, gracias a esta figura, se constituye en verdadero garante del Estado de Derecho y sistema federal mexicano, pues basta que cualquier interesado de los que prevé el numeral 10 del

ordenamiento legal aludido promueva su demanda de controversia, para que aún ante las más graves deficiencias, y nos atreveríamos a decir, de la misma omisión de conceptos de violación, que vendría a constituir el extremo de la suplencia aludida, para que el Tribunal Constitucional se substituya y analice detalladamente la validez o invalidez de los preceptos jurídicos tachados de inconstitucionales; máxime que el propio artículo 35 de la Ley en cita, establece ciertas facultades inquisitorias al mencionar que el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, y requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarias para la mejor resolución del asunto.

3.- Las sentencias deberán contener:

- a) La fijación breve y precisa de la normas generales o actos objeto de la controversia y en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- b) los preceptos que la fundamenten,
- c) Las consideraciones que sustenten su sentido, ahí como los preceptos que en su caso se estimaren violados,
- d) Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso:
 - los órganos obligados a cumplirla,
 - las normas generales o actos respecto de los cuales opere, y

- todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

e) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, finando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen,

f) en su caso, el término en el que la parte condenada debe realizar una actuación.

4.-EFECTOS:

Erga Omnes:

- a) cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada,
- b) siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de:(art.42)
- los estados o
 - de los municipios impugnadas por la Federación,
 - de los municipios impugnadas por los Estados,

- o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

La resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá efectos generales, cuando declare inválidas a las disposiciones generales anteriores, aprobada por una mayoría de por lo menos 8 votos.

Se sigue la regla de que "el pez grande se come al chico", cuando la parte accionante pertenezca a un nivel de gobierno superior contra un nivel de gobierno inferior podrá, cumpliéndose el requisito de obtener el voto de más de 7 Ministros, tener la norma general efectos generales, no será así, cuando estemos frente al supuesto contrario.

Estos efectos *erga omnes*, deben ser considerados definitivamente como una facultad materialmente legislativa por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de competencia federacional, -y decimos federacional, porque se invalida la norma general en toda la Federación, que comprende al Gobierno Federal, al Estatal y al Municipal, y el término federal, implicaría que solo tiene efectos para el gobierno federal-; sin olvidar la facultad materialmente legislativa que la Corte desempeña de competencia jurisdiccional cuando emite jurisprudencia, por ser obligatoria para todo el Poder Judicial.

Iner partes:

- a) 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, y no será aplicable el artículo 43 de la Ley reglamentaria.(art.42 2^{do} párrafo)
- b) en los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.(art.42 3er párrafo)

Cuyos efectos son los mismos que se obtienen en las sentencias del amparo, por ser un nivel inferior de gobierno quien demanda la inconstitucionalidad de una norma general que lo perjudica y que es emitida por un poder, órgano u entidad pública comprendido dentro de un nivel superior de gobierno dentro de la división de poderes horizontales.

5.-Serán obligatorios los razonamientos contenidos en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos 8 votos para:(art.43)

- a) las Salas,
- b) tribunales unitarios de circuito,
- c) tribunales colegiados de circuito,
- d) juzgados de distrito,
- e) tribunales militares,

- f) tribunales agrarios,
- g) tribunales judiciales del orden común de los Estados,
- h) tribunales judiciales del orden común del D.F.,
- i) tribunales administrativos federales o locales,
- j) tribunales del trabajo federales o locales.

6.- El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez dictada la sentencia,:

- a) ordenará notificarla a las partes,
- b) mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

7.- Cuando se trate de una sentencia que declare la invalidez de norma generales:

- a) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará además su inserción en el Diario Oficial de la Federación,
- b) y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

8.- Los efectos de la sentencia se producirán a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.(art.45 1er.párrafo)

9.- Salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia, no tendrán efectos retroactivos las declaraciones de invalidez de las sentencias.(art.45 segundo párrafo)

M) DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS:

1.- Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida.(art.46 1er.párrafo)

2.- En caso de incumplimiento de alguna actuación, una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia, se procederá como sigue:

- a) las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento.
- b) si dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la nación turnará el asunto al

ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual e aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"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."

Fracción XVI del artículo 107 C:

"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 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."

3.- Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de 15 días deje sin efectos el acto que se le

reclame, o par que alegue lo que conforme a derecho corresponda.(art.47 1er párrafo)

4.- Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión.

5.- Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución .(art.47 2^{do} párrafo)

6.-Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.(art.48)

7.- Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.(art.49 1er párrafo)

8.- Si de la consignación hecha por la suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

Señala el artículo 19 en su segundo párrafo:

“Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.”

9.- No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.(art.50)

O) DE LOS RECURSOS:

Existen dos recursos:

- a) Reclamación, y
- b) Queja.

Reclamación:

Término:

- a) un plazo de 5 días,
- b) se expresarán agravios,
- c) se acompañará de pruebas.

Instrumentación:

- a) ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
 - correrá traslado a las demás partes,
 - para que dentro del plazo de 5 días aleguen lo que a su derecho convenga.
 - transcurrido este último plazo, turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.
- b) cuando el recurso se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.(art.54)

Procedencia:(art.51)

- I) Contra 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 pueden 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 esta ley.

Queja:

Procedencia:

- I. Contra: - la parte demandada o
 - o cualquier otra autoridad,por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y

II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Término:(art.56)

- a) hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, cuando se esté en alguno de los casos previstos en la fracción I del artículo 55, se promoverá ante el ministro instructor.
- b) 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 afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

Instrumentación:(art.57)

Después de admitido el recurso, tiene un plazo de 15 días la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto el recurso, para:

- a)deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso, o
- b) para que rinda un informe y ofrezca pruebas.

La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término de 15 días, y siempre que subsista la materia del recurso:

- a) en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos,
- b) en el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o par la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

- I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la

desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y

- II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷⁹**CAPITULO CUARTO**
ANÁLISIS DE ALGUNAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

En este capítulo, pretendemos hacer el estudio de algunas controversias constitucionales, que ya han sido resueltas por la Suprema Corte de Justicia, y que nos permiten encontrar elementos para definir si esta institución jurídica que ha sido perfeccionada a partir de las reformas de 1994, ha cumplido con el fin para lo cual fue creada, que es la defensa directa de la Constitución, de ser un instrumento jurídico que permita dirimir los conflictos entre poderes por la violación de sus respectivas esferas competenciales en sus diferentes niveles de gobierno, tanto horizontal como vertical, señaladas por la Constitución Federal, aún cuando se advierte que todavía es corto el tiempo de vigencia de esta institución, como para poder advertir con claridad el desempeño de su encargo.

A continuación, presentaremos una relación de las controversias que han sido presentadas ante la Corte, para poder tener una mejor visión de lo expresado.

1/93
Actor:
Ayuntamiento de la ciudad de Delicias, Chih.
Demandado:

Gobernador del Estado,
Secretario de Gobierno del Estado

Actos reclamados:

Declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo número 4, del 23 de enero de 1993, así como las consecuencias de dicho acuerdo, órdenes escritas, oficios y comunicaciones tendientes a privar al municipio actor de las funciones relativas a la presentación el servicio de Registro Civil y, en consecuencia, afectar su patrimonio económico consistente en los ingresos que se obtuvieron por esos conceptos.

Ministro instructor: Chapital Gutiérrez.

Estado procesal: el 30 de agosto de 1994, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva respecto de este asunto, en la que determina que es procedente la presente controversia constitucional y declara la invalidez del acuerdo número 4, emitido por el Gobernador del Estado, para que el Municipio actor continúe prestando el servicio público del Registro Civil.

Archivo: 6 de marzo de 1995.

2/93

Actor:

Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

Demandado:

Congreso local,
Gobernador del Estado y
Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Actos reclamados:

Expedición y aplicación del artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese estado y del Código Procesal del mencionado Tribunal.

Ministro instructor: Aguirre Anguiano

Estado procesal: El 6 de marzo de 1996, se llevó a cabo la audiencia final de alegatos y se ordenó turnar el expediente al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, para la elaboración del proyecto de resolución definitiva.

3/93
Actor:
Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N.L

Demandados:
Gobernador del Estado, Secretario de la Contraloría General, Congreso del Estado.
Actos reclamados:
Que el requerimiento de declaración patrimonial al Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y demás servidores públicos del Ayuntamiento actor, invade la esfera acción del municipio.
Ministro instructor: Díaz Romero
Estado procesal: El 6 de noviembre de 1995, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva respecto de este asunto, en la que determina que es competente para conocer de la presente controversia constitucional, declarando la validez de los actos reclamados y se archivó el 13 de diciembre de 1995.

1/94
Actora:
Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas.
Demandados:
Gobernador del Estado, Congreso del Estado.
Actos reclamados:
La expedición y aplicación de los artículos 1º fracción II, apartado 4, incisos A a la H de la Ley de Ingresos del Estado, artículo 281 de la Ley de Hacienda Estatal; y 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, todas del Estado de Tamaulipas, relativas a que los derechos por servicios de tránsito, control vehicular o cualquier otra contribución relativa, invade la competencia del municipio ya que restringen e impiden ejercer las atribuciones que se le otorgan en la Constitución General de la República.

Ministro: Román Palacios.

Estado procesal: El 25 de octubre de 1995, se celebró la audiencia final de alegatos y se ordenó turnar el expediente al Ministro Humberto Román Palacios para la elaboración del proyecto de resolución definitiva.

2/94

Actora:

Ayuntamiento de San Luis Potosí.

Demandados:

Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Actos reclamados:

Los acuerdos de las Comisiones de Desarrollo Urbano, Gobernación y puntos constitucionales del Congreso del estado del 20 y 26 de octubre de 1994, por los que se niega al Ayuntamiento actor, la autorización de permutar 3 predios del fraccionamiento Lomas de San Luis y terreno ubicado en la calle Diagonal Sur entre ésta e instalaciones de PEMEX, así como la comunicación de que no se encuentra en aptitud de resolver en definitiva sobre la solicitud, licitación y concesión de la obra " Complejo Vial Reforma".

Ministro instructor: Román Palacios

Estado procesal: El 28 de febrero de 1995, se celebró la audiencia final de alegatos y se turnó el expediente al Ministro Román Palacios, para la elaboración del proyecto de resolución definitiva.

1/95

Actora:

Ayuntamiento de Monterrey, N.L.

Demandados:

Congreso,
Gobernador del Estado,
Secretario General de Gobierno y
Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Actos reclamados:

La expedición y aplicación de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado, del decreto número 213 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado.

Ministro instructor: Mariano Azuela Güitrón.

Estado Procesal: el 5 de diciembre de 1995, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que determina que es procedente la presente controversia constitucional, declarando la validez de los actos reclamados y se archivó el 7 de marzo de 1996.

2/95

Actora:

Ayuntamiento de Monterrey, N.L.

Demandados:

- a) Congreso del Estado,
- b) Gobernador del Estado, y
- c) Secretario General del Estado.

Actos Reclamados:

La expedición de la Ley que crea las Juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el estado, así como las órdenes y reglamentos relativos a dichas juntas, emitidos por el Gobernador y/o el Secretario General de Gobierno del Estado, porque invade la esfera de acción el municipio y restringe su autonomía al hacer figurar una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el municipio.

Ministro: Góngora Pimentel.

Estado Procesal: el 14 de febrero de 1996, se celebró la audiencia de alegatos y se ordenó turnar el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución definitiva.

3/95

Actora:

Ayuntamiento de Victoria, Tamaulipas.

Demandados:

Congreso, y

<p>Gobernador del Estado. Actos Reclamados: La declaratoria de que los derechos por servicio de tránsito, control vehicular o cualquier otra contribución relativa como ingresos del Estado, invade la competencia del Municipio actor y solicita se le restituya toda recaudación que se haya obtenido por ese concepto. Ministro instructor: Aguirre Anguiano.</p>
<p>Estado Procesal: el 5 de junio de 1995 se admitió a trámite la demanda, y el 6 de julio se tuvo por contestada la demanda y opuestas las excepciones entre otras, la de incompetencia, y el 1 de agosto de 1995 se ordenó turnar el expediente al Ministro instructor para formular el proyecto de resolución respecto de la excepción de incompetencia.</p>

<p>4/95 Actora: Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza N.L.</p>
<p>Demandados: Gobernador del Estado, Secretario de la Contraloría, Tribunal de lo Contencioso administrativo y Congreso del Estado.</p>
<p>Actos reclamados: La declaración de que la obligación de presentar declaraciones patrimoniales por el Presidente municipal, síndicos, regidores y servidores públicos municipales del ayuntamientos actor (específicamente la administración 1994-1997) ante la Secretaría de Contraloría general del Estado, invade la esfera de competencia municipal. Ministro instructor: Silva Meza</p>
<p>Estado Procesal: el 16 de mayo de 1996, se dictó sentencia definitiva respecto de este asunto, declarando la validez de la disposición legal reclamada.</p>

<p>5/95 Actora:</p>

<p>Ayuntamiento de Victoria, Tamaulipas, Demandados:</p>
<p>Gobernador del Estado de Tamaulipas Congreso del Estado de Tamaulipas. Actos reclamados:</p>
<p>La expedición y aplicación del Decreto número 25 que reformó adicionó y derogó diversos artículos de la Ley Reglamentaria para Establecimientos de bebidas alcohólicas y cerveza de ese estado, porque invade la competencia constitucional del municipio actor, asimismo, se declare que es competencia exclusiva del municipio promoviste expedir los Bandos de policía y Bien gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos industriales y comerciales, por tanto se condene al Ejecutivo del estado a restituir a la actora toda recaudación que se haya obtenido por dichos conceptos durante los años 1993, 1994 y 1995 y los que en el futuro se sigan cobrando.</p>
<p>Ministro instructor: Castro y Castro</p>
<p>Estado procesal: el 28 de febrero de 1996, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, ordenándose turnar el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución definitiva.</p>

<p>6/95 Actora:</p>
<p>Ayuntamiento del municipio de Tijuana, Baja California.</p>
<p>Demandados:</p>
<p>a) Presidente de la República, b) Cámara de diputados del Congreso de la Unión, c) Secretario de Gobernación, d) Secretario de Hacienda, e) Secretario de Crédito Público, f) Secretario de Desarrollo Social, g) Secretario de Contraloría y desarrollo administrativo h) Procurador General de la República, i) Gobernador del Estado, j) Secretario de Gobierno del Estado.</p>
<p>Actos reclamados:</p>
<p>La declaratoria de invalidez respecto de la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del Decreto correspondiente al presupuesto de</p>

egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, publicación en el Diario Oficial de Federación el 28 de diciembre de 1994, y en lo particular el artículo 14, por cuanto hace al ramo 26, relativo a las participaciones de solidaridad y desarrollo social.

Ministro instructor: Ortíz Mayagoitia.

Estado procesal: el 6 de marzo de 1996, se celebró la audiencia final de alegatos y se ordenó turnar el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución final.

7/95

Actor:

Ayuntamiento de Victoria, Tamaulipas.

Demandado:

Congreso local,
Gobernador del Estado de Tamaulipas.

Actos reclamados:

La expedición de los Decretos números 333 y 334, por los que se adicionan y reforman los artículos 114, fracción I, de la Constitución del Estado de Tamaulipas y 24 fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, relacionados con las atribuciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

Ministro: Ortíz Mayagoitia.

Estado procesal: el 10 de enero de 1996, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y se devolvió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución definitiva.

8/95

Actor:

Ayuntamiento de Monterrey, N.L.

Demandados:

Congreso del Estado,
Gobernador del Estado,
Secretario de Gobierno del Estado.

Actos reclamados:

La expedición y aplicación del artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León, relativo a la prohibición a los ayuntamientos para acordar las remuneraciones de sus integrantes, sin la aprobación del Congreso del Estado.

Ministro: Gudiño Pelayo.

Estado procesal: el 13 de mayo de 1996, se dictó sentencia definitiva respecto de este asunto, declarando la validez de la disposición legal impugnada.

9/95

Actora:

Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N.L.

Demandados:

Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de N.L.

Actos reclamados:

Requerimiento del Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de N.L., contenido en el oficio número 220/95, de fecha 12 de junio de 1995, consistente en el financiamiento de responsabilidades en contra de los integrantes del ayuntamiento, por concepto de sobresueldos percibidos por los integrantes del ayuntamiento actor, administración 1992-1994, sin la aprobación del Congreso del Estado.

Ministro: Sánchez Cordero.

Estado procesal: el 13 de diciembre de 1995, se celebró audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, devolviéndose el expediente a la Ministra instructora para que procediera a la elaboración del proyecto de resolución definitiva.

10/95

Actora:

Municipio de Santa Catarina, Nuevo León.

Demandados:

Gobernador del Estado,
Congreso del Estado,
Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado,

Actos reclamados:

Los actos de aplicación del artículo 129 de la Constitución del Estado de N.L., consistentes en el requerimiento del Contador Mayor de Hacienda para la reintegración de las cantidades percibidas por concepto de gratificaciones por los integrantes del Ayuntamiento actor, administración 1992-1994, sin la aprobación del Congreso.

Ministro: Aguinaco Alemán.
Estado procesal: el 13 de diciembre de 1995, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, por lo que se procede a elaborar el proyecto de resolución definitiva.
11/95
Actor: Gobernador del Estado, Presidente del Congreso del Estado, Procurador General de Justicia del Estado.
Demandados: Presidente de la República, Procurador General de la República.
Actos reclamados: La aplicación del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, en las averiguaciones previas y diligencias practicadas respecto a supuestos ilícitos denunciados con fecha trece de junio de mil novecientos noventa y cinco, por integrantes del Partido de la Revolución Democrática.
Ministro: Aguinaco Alemán.
Estado procesal: el 26 de marzo de 1996, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara la validez de los actos impugnados.
12/95
Actora: Ayuntamiento del municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.
Demandados: Gobernador del estado, Congreso del Estado,
Actos reclamados: La aplicación de la fracción XX del artículo 79 de la Constitución del Estado de Sonora, Título Segundo de la Ley Catastral y Registral y Capítulo I, del Título Segundo de la Ley de Hacienda, ambas, de la citada entidad federativa y como consecuencia la retención de participaciones e ingresos federales que le correspondió al municipio actor.
Ministro: Díaz Romero.

Estado procesal: el 10 de abril de 1996, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, con la asistencia de las partes y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de la resolución definitiva.

13/95

Actora:

Presidente Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.
Secretario,
Síndico Segundo del R. Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza...

Demandados:

Congreso del estado y
Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

Actos reclamados:

Requerimiento del Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Nuevo León, contenido en el oficio 0287/95, emitido en cumplimiento del acuerdo número 54 del congreso del Estado de Nuevo León, de 18 de mayo de 1995, a fin de resarcir a la Tesorería Municipal las cantidades percibidas por concepto de sobresueldos de los integrantes el Ayuntamiento actor de la administración 1992-1994, sin la aprobación el Congreso del Estado.

Ministro instructor: Azuela Güitrón.

Estado procesal: el 13 de mayo de 1996, se dictó sentencia definitiva respecto de este asunto declarando la validez de los actos reclamados.

14/95

Actora:

Ayuntamiento de río Bravo, Tamaulipas.

Demandados:

Gobernador del Estado,
Procurador General de justicia del Estado,
otras autoridades del estado.

Actos Reclamados:

La expedición y aplicación del artículo 152 de la Constitución del Estado de Tamaulipas, en virtud de que no contempla el fuero procesal penal establecido en el

artículo 111 de la Constitución Federal y, como consecuencia, la expedición de órdenes de aprehensión giradas en contra de los representantes del municipio actor.

Ministro: Aguirre Anguiano.

Estado Procesal: el 3 de mayo de 1996, se citó a las partes para que concurran a la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo a las diez horas del día doce de junio del año en curso.

15/95

Actora:

Ayuntamiento de Tepoztlan, Morelos.

Demandados:

Gobernador del Estado de Morelos.

Actos reclamados:

La expedición y acto de aplicación el artículo 63 fracción XLV, de la Constitución del Estado de Morelos, para que éste a su vez solicitara al Congreso de esa entidad Federativa la declaración de desaparición del ayuntamiento actor.

Ministro instructor: Silva Meza

Estado procesal: el 22 de septiembre de 1995, se desecho, por improcedente la demanda presentada y se archivó el 7 de marzo de 1996.

16/95

Actora:

Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

Demandados:

Congreso del Estado de N.L.,

Gobernador del Estado,

Secretario General de Gobierno y

Magistrado del Tribunal de lo contencioso administrativo del Edo.

Actos reclamados:

La expedición y acto de aplicación del artículo 63 fracción XLV, de la Constitución del Estado de N.L. del Decreto número 213, relativo a la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Código Procesal del citado Tribunal, consistente en la sentencia definitiva dictada en el expediente 40/95 correspondiente al juicio contencioso administrativo segundo por

Producciones y Arte del Norte, sociedad anónima de capital variable, en contra de los órganos de la administración pública del Ayuntamiento actor.

Ministro instructor: Castro y Castro.

Estado Procesal: el 10 de octubre de 1995, se desechó por notoriamente improcedente la demanda interpuesta, se interpuso recurso de reclamación y el 21 de mayo de 1996 se dictó sentencia definitiva respecto del recurso de reclamación interpuesto, declarando infundado dicho recurso.

17/95

Actora:

Ayuntamiento de Tepoztlan, Morelos.

Demandada:

Gobernador del Estado,
Congreso del Estado,

Actos reclamados:

Se declare judicialmente que la personalidad jurídica del Municipio actor, no requiere, para su legal existencia y válido ejercicio, del reconocimiento del Gobierno del Estado de Morelos, ni de autoridad alguna.

Ministro instructor: Díaz Romero.

Estado Procesal: el 11 de octubre de 1995, se desechó por notoriamente improcedente la demanda interpuesta y se archivó el 7 de marzo de 1996.

18/95

Actora:

Ayuntamiento de Chihuahua, Chih.

Demandados:

Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chih.

Actos reclamados:

Sentencia definitiva emitida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua, mediante la cual resolvió definitivamente el juicio de oposición número 377/95, promovido por Pensiones Civiles el Estado de Chihuahua en contra del Presidente municipal y otros funcionarios del municipio actor.

Ministro instructor: Román Palacios.

Estado Procesal: el 2 de mayo de 1996, se citó a las partes para que asistan a la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo a las doce horas con treinta minutos del día doce de junio del año en curso, se

ordenó devolver el expediente al Ministro instructor en virtud de que concluyó la comisión que le encomendó este alto Tribunal en la sesión pública correspondiente al día cinco de marzo pasado.

19/95

Actora:

Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas.

Demandadas:

Gobernador del Estado,
Secretario de Seguridad Pública,
Delegado de Seguridad Pública en el Municipio de Río Bravo, y
otras autoridades.

Actos reclamados:

Decreto número 319, publicado en el Periódico Oficial del estado de Tamaulipas el siete de agosto de 1992, por el que se expidió la Ley del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Tamaulipas y el Decreto Número 408, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el 20 de enero de este año, en el que se expidió la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 1996, del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.

Ministro instructor: Azuela Güitrón.

Estado procesal: el 21 de mayo de 1996, se citó a las partes para que concurran a la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo a las diez horas del día veintitrés de junio del año en curso.

1/96

Actora:

Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas.

Demandadas:

Gobernador del Estado.
Congreso del Estado.
Secretario General de Gobierno del Estado.

Actos reclamados:

Decreto número 319, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el 7 de agosto de 1992, por el que se expidió la ley del Servicio de Agua Potable y

Alcantarillado del Estado de Tamaulipas y el Decreto Número 408, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el 20 de enero pasado, en el que se expidió la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 1996, del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.

Ministro instructor: Góngora Pimentel.

Estado procesal: el 30 de mayo de 1996, se citó a las partes para que concurran a la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo a las 12:30 horas del 26 de junio de 1996.

Comenzaremos por decir, que han sido presentadas treinta y dos controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de la reforma constitucional de diciembre de 1994, hasta junio de este año, y con excepción de la controversia 11/95, que se refiere al caso Tabasco, la parte actora ha sido invariablemente, un Municipio .

Respecto a la parte demandada, observamos como principales a los siguientes:

a) Gobernador del Estado	20 veces
b) Secretario de Gobierno del Estado	5 veces
c) Congreso del Estado	17 veces
d) Tribunal contencioso administrativo	2 veces
e) Secretario de la Contraloría General	2 veces
f) Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.	3 veces
g) Procurador General de Justicia del Estado.	1 vez

H) Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua.	1 vez
I) Secretario de Seguridad Pública.	1 vez
J) Magistrado del Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado.	1 vez
K) Presidente de la República	2 veces
l) Procurador General de la República	2 veces
j) Secretarios de Gobernación, Hacienda, Crédito Público, Desarrollo Social, Contraloría y desarrollo administrativo.	1 vez

Respecto a los actos reclamados los clasificamos de la siguiente manera:

Declaratoria de inconstitucionalidad de:

a) Actos del Ejecutivo local: Acuerdos, decretos, órdenes y reglamentos.

b) Normas Generales locales:

- Artículos de Constituciones locales 9 casos

- Legislación estatal:

- Ley de Ingresos del Estado,

- Ley de Hacienda Estatal,

c) Norma General Federal: Ley de Coordinación Fiscal.

d) Actos del Congreso local: Acuerdos 1 caso

e) Actos del Tribunal local: sentencia definitiva del Pleno de un Estado

Todos estos actos y legislaciones, han sido impugnados en cuanto a su validez por considerárseles, en la mayoría de los casos, contrarios al precepto constitucional contenido en el artículo 115 de la Constitución Federal, que hace referencia a la regulación del municipio en México, dentro del sistema federal.

De estas controversias constitucionales anteriormente presentadas, han sido resueltas tan solo siete de ellas, dos de las cuales, corresponden a controversias constitucionales anteriores a la reforma de 1994, esto quiere decir, que fueron resueltas de conformidad con la legislación anterior, y que son: el amparo en revisión 4521/90 del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y la controversia constitucional 1/95 del Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, y de las cinco controversias posteriores, dos de ellas, han sido declaradas improcedentes, y las tres que restan, ya han sido resueltas, dos de ellas, se ha declarado la validez de los actos reclamados, y la última declarando la invalidez de los mismos, veamos más detenidamente el asunto.

De ellos, se deduce, que el principal actor en las controversias constitucionales, han sido los Municipios, pareciera que esta figura jurídica de la controversia constitucional, fuera creada para solucionar problemas primordialmente

municipales, ya se advertía de la difícil situación que habían sufrido los municipios en defensa de sus derechos, al haber sido discriminados jurídicamente para acudir al amparo, y no estar clara su situación tampoco como para ser considerados dentro de los supuestos que se contemplaban en el anterior artículo 105 constitucional.

Lo cierto es, que a partir de la reforma constitucional, los municipios han encontrado un cause jurídico para demandar de otros poderes violaciones a su esfera principalmente económica, y cuentan ya con un instrumento jurídico de defensa de sus derechos.

Ahora bien, si el objetivo de la controversia constitucional es garantizar el sistema federal consagrado en nuestra Constitución, ¿que demuestra lo anteriormente referido?, que el Municipio es el eslabón más frágil del sistema federal mexicano, y dentro del Municipio, su esfera hacendaria, ¿Por que? Porque la Constitución Federal no ha sido clara en el reconocimiento pleno del Municipio como poder con todas las implicaciones que ello conlleva.

Referíamos, líneas anteriores, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los dos casos controvertidos suscitados antes de la reforma judicial de 1994, el de Ciudad Delicias, Chihuahua, y el de Mexicali, Sonora, que a continuación se reseñan, fueron documentos pioneros al reconocer primero en el

amparo, y después en una controversia constitucional, al Municipio como un órgano de poder.

Veamos los casos para constatar la eficacia de la institución jurídica que se estudia.

**AMPARO MEXICALI.
AMPARO EN REVISIÓN: 4521/90¹⁸⁰**

Ponente: Mtro. Mariano Azuela Güitrón.

PLANTEAMIENTO:

El Síndico Municipal del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, promueve juicio de amparo, presentando su escrito el 21 de diciembre de 1989 contra la expedición, aprobación, promulgación, publicación y aplicación del Decreto número 10, publicado en el Diario Oficial del Estado, el 30 de noviembre de 1989, por medio del cual se derogaba el Decreto número 172 que había aumentado las participaciones a favor del Municipio, modificando los artículos 3 y 4 de la Ley de

¹⁸⁰CFR. Amparo en revisión 4521/90

Coordinación Fiscal del Estado para dejar el porcentaje de participación como estaba originalmente.

SÍNTESIS:

La Corte determinó improcedente el juicio de amparo promovido por el municipio de Mexicali, considerando que a partir de las reformas al artículo 115 de la Constitución que fueron publicadas el 3 de febrero de 1983, el municipio quedaba constituido como uno de los poderes del estado, y que al quedar constituido como poder le correspondía promover a través de la controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución, la defensa de sus derechos contra actos que menoscaben sus prerrogativas y lesionen sus intereses.

Autoridades demandadas:

- a) Congreso del estado de Baja California, por la expedición y aprobación del decreto no. 10...
- b) Gobernador del estado de Baja California, por la promulgación y publicación del decreto número 10...
- c) Secretario General de Gobierno, por su intervención en la promulgación y publicación del decreto número 10...
- d) Secretario de Finanzas del Estado, los actos de aplicación y ejecución jurídica y material del decreto número 10...

La Corte en este caso argumentó, que el juicio de amparo es una defensa exclusiva de los particulares y de las personas morales oficiales, en contra de los abusos de poder de una autoridad, y el quejoso del H Ayuntamiento de referencia, que compareció equivocadamente, al juicio constitucional como una persona moral de derecho público, que no se encuentra dentro de los supuestos del artículo 9º de la Ley de la materia que dice:

*“Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclamen afecten intereses **patrimoniales** de aquéllas.”;*

por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo.

No es nuestro objetivo hacer una análisis del amparo o relacionarnos con él, por constituirse como un juicio diverso al de la controversia constitucional, pero ello no nos impide considerar algunos artículos necesarios, para comprender sobre todo a través de este amparo que se reseña, la transición que tuvo el municipio al haber sido considerado en ocasiones anteriores como persona moral oficial, a se considerado como poder.

Ahora bien, la parte quejosa expresó dentro de su escrito de agravios, que la soberanía dentro del Estado Democrático mexicano, se encontraba estrechamente

ligado a la división de poderes y con nuestra forma de gobierno federal, representativo y republicano que contempla nuestra Constitución en su artículo 40, relacionado con el 39 y el 41, de tal manera que la soberanía se ejerce por los poderes legalmente constituidos, que son los Poderes de la Unión y de los Poderes de los Estados, por tanto, señala el quejoso, que nuestra Constitución no reconoce al Municipio como entidad soberana, como poder, sino como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio, con libertad para manejar su hacienda, como la comunidad social que posee territorios y capacidad política, jurídica y administrativa, como lo contempla el artículo 115 de la Constitución, sin que ello implique confundir al Municipio con el Estado.

El quejoso rechazó por tradición constitucional que el Municipio fuera considerado como una entidad soberana, al no estar constituido como poder; y la Corte al sobreseer el juicio, le niega el derecho constitucional de ejercer el juicio de amparo cuando se ven afectados sus intereses patrimoniales, quedando por tanto, sin defensa constitucional el Municipio, al negársele también la posibilidad de solucionar sus controversias con los poderes soberanos conforme a los establecido por el artículo 105 de la Constitución Federal, tomando en consideración que el Municipio no es un poder y por tanto entidad soberana.

Como ya advertimos, no es nuestro objetivo hacer una crítica si fue correcta o no la apreciación que la Corte tuvo respecto al sobreseimiento en este amparo, sino de tratar de recoger los argumentos vertidos por las partes en torno al Municipio para determinar si es o no un nivel de gobierno con facultades de poder como los demás tradicionalmente considerados.

Fundamentaron su razonamiento los quejosos con las tesis que la propia Corte ha sostenido sobre el Municipio con anterioridad:

***"MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS.* Aun 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 aún 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 político", 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 jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias.**"**

Tesis XLV, p. 3577, Controversia 2/35, 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.

"MUNICIPIO.* No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la Nueva Constitución, , **no tienen todos los privilegios de un Poder*

independiente dentro del 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, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.

Tesis IV, p.729 Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Tezuitlán, 29 de marzo de 1919, mayoría de 8 votos.

El municipio quejoso, aduce, que si el Congreso del Estado y el Gobernador del mismo, han aplicado un Decreto que atenta contra el patrimonio del municipio, reduciendo participaciones federales y desconociendo los derechos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal otorga al quejoso, tal conducta resulta una incautación al patrimonio municipal, habiendo, dicho Decreto No.10, incurrido en violaciones a la Constitución Federal, y a legislaciones secundarias, esto último implicando un control de legalidad también, a demás del constitucional..

Debe considerarse que el decreto de referencia no es obligatorio y no tiene por que observarse su aplicación, por lo que si aún bajo tales circunstancias la legislatura local y el Ejecutivo local ampliaron el decreto, su proceder resulta atentatorio al Estado de Derecho, ya que al aplicarse el mismo, con el vicio establecido en su artículo único transitorio, se desconoció el derecho establecido a favor de la protección patrimonial que la Constitución y las leyes del Estado otorgan a favor del Ayuntamiento, por lo que se destaca que el Municipio de Mexicali no

pudo actuar como entidad soberana, por que no puede impedírsele defenderse a través del amparo, con fundamento en el artículo 103 dela Constitución y 9º de la Ley de Amparo en vigor.

Por tanto, como se observa, el tema central controvertido es el Municipio, si es este un poder o no, con las implicaciones que ello conlleva. Esta discusión, se viene soslayando desde este juicio, que fue donde se inició su consideración como poder, y que hoy en la Corte, con las nuevas controversias presentadas, sigue la indefinición respecto a sus alcances como poder.

Ahora bien, la Corte, en aras de encontrar la naturaleza jurídica del Municipio, para interpretar la Constitución, al no estar claro el precepto constitucional, hace una síntesis de la evolución histórica del Municipio en México rememorando los grandes debates que en materia constitucional surgieron durante el congreso constituyente de 1916-1917, estableciendo el municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados. Quedando atrás la política centralizadora que daño a los Municipios. Marcando gran salto en relación al texto de la Constitución de 1857.

Y recordamos la reforma al artículo 115 de 1983, tuvo como primordial objetivo fortalecer al Municipio en tres ámbitos: el administrativo, el político y el financiero, con el propósito de darle al Municipio fuerza de poder político al ser su

función primordial el gobierno directo de la comunidad básica. Resaltando en la exposición de motivos de la reforma que se transcribe en la resolución, que la autosuficiencia económica de los municipios resulta primordial para lograr su libertad política.

Por tanto, de la exposición de motivos de la reforma se desprende que la intención del legislador fue la de constituir un auténtico poder municipal, otorgándoles las características propias de un verdadero poder. Y señala la Corte en este fallo lo siguiente:

*"Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prevenir que la **Suprema Corte de Justicia** conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal y de ello concluir que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivo los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce; interpretación que se ajusta, además al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad y no con un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, sólo puede verificarse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es el municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleto y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual..."*

Con esta resolución de la Corte, surge un criterio nuevo de interpretación respecto al Municipio, que es de gran trascendencia para el desarrollo del sistema federal de nuestro país y que indudablemente contribuyó como precedente para considerar dentro de las controversias constitucionales al Municipio como poder, y ya no exclusivamente como persona moral oficial.

Para mayor claridad de lo expresado, transcribiremos los criterios que nuestro más alto Tribunal de Justicia, pronunció en este amparo:

“MUNICIPIO. PUEDE PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. *El análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, que llevó a la reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, permite concluir que a partir de la misma el Municipio constituye un poder, aunque desde luego con características diversas a las de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En efecto, tal reforma otorgó autonomía financiera a los municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución y a partir de ella las tres funciones en que se divide el ejercicio de la soberanía que dimana del pueblo, a saber, la ejecutiva, legislativa y judicial, se realizan a tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El Municipio tiene en la actualidad facultades para prestar determinados servicios públicos, para administrar libremente se hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, para ejercer funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, a través de la justicia municipal, de lo que deriva que ejerce facultad de gobierno y de imperio y que, por ende, constituye un poder. Por consiguiente, al establecer el artículo 105 de la Carta Magna que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se*

susciten, entre otros casos, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional para defender sus intereses, cuando éstos sean afectados por los órganos de la entidad federativa respectiva, pues una interpretación contraria, es decir, que las controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos sólo puede verificarse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es el municipal, originaría limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual, haciendo nugatorio el espíritu de la reforma al artículo 115, pues al depender el Municipio de la legislatura local, ésta podría apartarse de todas las prerrogativas que dicho numeral establece en favor de la entidad municipal y al no tener acceso jurisdiccional a la controversia constitucional para defender sus prerrogativas, resultaría ineficaz la reforma, dejándose en estado de indefensión al Municipio.

Amparo en revisión 4521/90. Ayuntamiento de Mexicali, Baja California. 7 de noviembre de 1991. Mayoría de 9 votos de los señores Ministros: Silva Nava, Magaña Cárdenas, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Moreno Flores, García Vázquez, Azuela Güitrón y el Presidente Schmill Ordóñez, en contra de seis votos de los señores Ministros: Lanz Cárdenas, Cal y Mayor Gutiérrez, González Martínez, Villagordoa Lozano, Díaz Romero y Chapital Gutiérrez, respecto de los puntos resolutivos que decretaron el sobreseimiento en el juicio de amparo.”

“MUNICIPIO. NO ESTA LEGITIMADO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO. De conformidad con los artículos 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, fracción I, y 9 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103I y 107 constitucionales, el juicio de amparo tendrá por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales y podrá ser promovido por personas morales oficiales cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. Ahora bien, el Municipio, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la

Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, constituye uno de los poderes de los Estados y, actuando como tal, en sus funciones de derecho público, no está legitimado para promover juicio de amparo contra actos de los otros órganos de la entidad federativa respectiva que vulneren o restrinjan sus prerrogativas constitucionales, ni puede entenderse comprendido dentro de las personas morales oficiales que, como gobernados por los Poderes del Estado, pueden promoverlo contra los actos de autoridad que afecten sus intereses patrimoniales, en tanto el juicio de amparo ha sido establecido para los gobernados y no para los Poderes en su tres órbitas de competencia: Federación, Estados y Municipios, para cuya controversias entre sí la Constitución establece un medio especial de resolución en su artículo 105.

Amparo en revisión 4521/90. Ayuntamiento de Mexicali, Baja California. 7 de noviembre de 1991. Mayoría de 9 votos de los señores Ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Moreno Flores, García Vázquez, Azuela Güitrón y Schmill Ordóñez, en contra de seis votos de los señores Ministros. Lanz Cárdenas, Cal y Mayor Gutiérrez, González Martínez, Villagordoa Lozano, Díaz Romero y Chapital Gutiérrez respecto de los puntos resolutiveos que decretaron el sobreseimiento en el juicio de amparo."

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/95
Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua.

Ponente: Mtro. Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Este segundo caso, es importante, por ser la primera controversia constitucional que admite al Municipio como poder para contender contra otro poder dentro de los supuestos del artículo 105 original, antes de ser reformado.

Esta controversia fue promovida un 29 de abril de 1993, por el representante legal del Ayuntamiento de la Ciudad de Delicias, Chihuahua, ante la Suprema Corte de Justicia, demandando del Gobernador y del Secretario de gobierno del Estado la inconstitucionalidad y anulación de un acuerdo emitido por el primero el 23 de enero anterior, que pretendía privar al municipio de ciudad Delicias, Chih. de las funciones relativas a la prestación del servicio del Registro Civil que había venido estando prestando, lo que afectaba el patrimonio económico que se obtiene por la prestación de este servicio.

Este caso tiene como precedente, la negación por parte de los tribunales federales para ser promovido por la vía del amparo, por análogas razones que se dieron en el supuesto anterior, y en el presente caso, la Corte señaló lo siguiente:

*“...no es de estimarse que el municipio quejoso, en la prestación del servicio del Registro Civil, y por ende, al recabar los ingresos derivados de este servicio, actúe como entidad jurídica de derecho privado, entrando en relaciones de naturaleza civil con los particulares que solicitan tal servicio; por el contrario, está ejerciendo funciones que como él mismo lo aduce le son encomendadas legalmente, esto es, **actúa como ente de derecho público**, y en tal caso, se puede acudir a la vía constitucional, sin desconocer su propia autoridad e imperio; de donde se concluye que en el particular se está ante la presencia de una **contienda de poderes**, más aún si se toma en consideración que el juicio de garantías constituye una queja de un particular que se hace valer contra el abuso de un poder...Por otra parte no debe soslayarse que el juicio de amparo fue estatuido por el artículo 103 constitucional para proteger las garantías individuales y el*

municipio como persona moral de derecho público no goza de tales garantías...

El Tribunal Colegiado confirmó la resolución del inferior jerárquico, y ante los desechamientos anteriores recurrió el Municipio a la controversia constitucional.

Estudiemos con más detenimiento este caso, que nos permite hacer algunas reflexiones acerca de **¿si esta figura jurídica puede ser considerada como una defensa directa de la constitución?, ¿y si puede ser considerada como un mecanismo de control del poder?,**

De *poder* decimos, porque recuérdese que se esta frente a una contienda de poderes, donde el poder debe frenar al poder, con dos objetivos que no debemos perder de vista:

a) Primero: que esta fórmula jurídica constituya una defensa del sistema federal, que como sistema, en su cabal cumplimiento representa un mecanismo de control del ejercicio del poder; y

b) segundo, si se guarda el Estado de Derecho, esto es, si se logra a través del Derecho frenar el impetu del órgano que hace un ejercicio inconstitucional del poder que le ha sido conferido.

PRECEPTOS VIOLADOS:

Artículo 130 de la Constitución Federal, últimos párrafos, que no fue invocado por el Municipio actor, pero que la Corte consideró en su considerandos:

"Artículo 130.

.....Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tenderán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley."

Arts. 49 y 115 de la Constitución Federal

Artículo 49: *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Artículo 115:

Artículo 129 de la Constitución de Chihuahua:

Artículo 35 del Código Civil del estado de Chihuahua:

"En el estado de Chihuahua el servicio del Registro Civil estará a cargo de la Secretaría de Gobierno a través del departamento del Registro Civil y de las oficinas dependientes del mismo y en las demás cabeceras municipales y seccionales a cargo de sus respectivos

presidentes los que deberán autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas."

El Municipio alegaba, que el ejecutivo del estado, se encontraba impedido constitucionalmente para derogar a través de un acuerdo, que es un acto administrativo concreto, un artículo de la Constitución del Estado, porque atentaba contra el principio de división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, en relación a los artículos. 28 y 31 de la Constitución del Estado de Chihuahua.

En esta controversia constitucional, reforzamos dos aspectos para interés de nuestra investigación, el primero, el reconocimiento pleno por parte de la Corte del Municipio como poder político, dentro de cada Estado de la República, cuyo criterio lo analizamos nuevamente al admitir al Municipio como poder y parte de esta controversia constitucional, la Corte vierte su razonamiento, con apoyo en el amparo en revisión no.4521/90 del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, y señala:

"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, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro 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..."

El artículo 116 constitucional establece:

"El Poder Público de los estados se dividirá, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo..."

Cabe aclarar que el artículo 105 constitucional prácticamente no ha sufrido alteración en su texto original y, en contraposición el artículo 116 de la Ley Suprema, ha sido reformado radicalmente, definiéndose en él de manera precisa las bases sobre las cuales deben conformarse las entidades federativas y relacionándolo con el artículo 115, que regula la estructura sobre la cual debe sustentarse la institución municipal, permite inferir su estrecha circulación con el poder público de la entidad federativa, al ubicarse este numeral dentro del título quinto referente a los estados de la federación principiando su texto consagrando que:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre", de lo que deriva que existe una íntima vinculación entre el poder público de cualquier entidad federativa con la institución municipal y, consecuentemente con el poder municipal, ya que dentro de cada estado existen municipios, y ello implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa."

De lo anteriormente expuesto deriva, que el análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 115, 116 y 105 constitucionales, por la otra, permiten concluir que, a partir de la reforma al primero de los numerales citados publicada en el Diario Oficial de la Federación, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se puede aseverar que, en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en lo que se manifiesta el ejercicio del poder público de los estados, cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos porque, por una parte, al habersele otorgado al municipio las características de un verdadero poder y al existir una estrecha vinculación entre el municipio y el poder público de las entidades federativas, según se deriva de lo consignado en el artículo 115, debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de los estados, y por otra, que

resultaba innecesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en el se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno y ya en el artículo 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer nivel de gobierno.

De este criterio emitido por la Corte podemos concluir;

- a) Que el Municipio ha sido reconocido como poder,
- b) Se constituye como uno de los poderes de los Estados.
- c) Se le reconoce como tercer nivel de gobierno de acuerdo a la interpretación que se hace del artículo 115 de la Constitución.

Estos son elementos muy importantes que deben ser considerados en la substanciación de las controversias constitucionales que se resuelven hoy día en la Corte bajo los lineamientos del nuevo artículo 105 constitucional reformado, sobre todo en lo que respecta en la fracción I en su inciso letra k), que previene las controversias constitucionales suscitadas entre dos poderes de un mismo Estado, supuesto que debe ser interpretado en este sentido que la propia Corte menciona.¹⁸⁰

Volviendo a el caso que se analiza, la corte hace un estudio respecto a las facultades competenciales de los poderes de la federación previstos por el artículo 124 de la Constitución Federal, a partir del cual para el caso concreto, concluye la

¹⁸⁰Ver capítulo pag.

Corte, que la prestación del servicio de registro civil en el estado de Chihuahua es una facultad coincidente entre el ejecutivo y los presidentes municipales; entendiendo a las coincidentes *“como aquellas que pueden ejercerse a nivel federal, tanto por la federación como por las entidades federativas y a nivel local, por dos o más de los poderes o entidades del Estado respectivo.”*

Y el acuerdo publicado e impugnado, emitido por el Gobernador del Estado, mediante el cual se establece que los presidentes municipales de los ayuntamientos a que el mismo se refiere, no podrán autorizar ningún acto del estado civil ni extender las actas relativas, contraviene lo dispuesto por el artículo 138, fracción I, de la constitución política del estado de Chihuahua, en relación con el artículo 35 del Código Civil de la propia entidad, precepto que establece la facultad coincidente del poder ejecutivo a través de la Secretaría de Gobierno y de los presidentes municipales para prestar el servicio del registro civil, resulta violatorio del sistema de distribución de competencias previsto en el artículo 124 de la Constitución Federal, así como del artículo 115 de la propia ley fundamental que precisa la estructura jurídica y política de las entidades federativas, concretamente en su fracción III, que establece que los municipios tendrán entre otros servicios públicos a su cargo, los

que determinen las legislaturas locales. Y la Corte resolvió declarando inválido el acuerdo dictado por el Gobernador.

Hasta aquí las cosas, todo parece ir bien, pero, en este mismo caso, sucedió, que una vez que la Corte resuelve, el Gobernador del Estado reforma la Constitución y suprime las facultades constitucionales otorgadas al Municipio para el desempeño de las labores del Registro Civil, nos preguntamos ¿cual fue el sentido de llevar a cabo un procedimiento constitucional? Finalmente la voluntad del Gobernador se hizo valer. Y nos surge una interrogante más ¿está el derecho al servicio del poder? No existe ningún mecanismo jurídico para frenar casos como este, ¿o estaba el Gobernador en todo su derecho para proceder como lo hizo? Estas interrogantes nos llevan a hacer serias reflexiones sobre la naturaleza jurídica del sistema federal, y sobre teoría constitucional, que propiamente serían temas de otra investigación.

Ahora bien, una vez analizados de manera muy sucinta los anteriores casos, queremos dar respuesta a las interrogantes al inicio formuladas:

¿si la controversia constitucional constituya una fórmula jurídica de defensa del sistema federal como mecanismo de control del ejercicio del poder?

En términos generales sí, bajo un criterio estrictamente jurídico, sí logró el municipio a través de esta institución jurídica defender derechos constitucionales previstos en la ley.

¿se guarda el Estado de Derecho, esto es, si logra el Derecho frenar el ímpetu del órgano que hace un ejercicio inconstitucional del poder que le ha sido conferido?.

Jurídicamente sí también se logra, políticamente no lo consideramos así, veamos porque:

Este conflicto entre poderes, llega a su fin a través de un actitud política que el gobernador canaliza jurídicamente, reformando la Constitución de su Estado, no pudiendo finalmente en los hechos después de un procedimiento constitucional, lograr que el Municipio conservara la prestación del servicio del Registro Civil que había estado llevando a cabo, con la consecuente repercusión económica que implica.

La suspensión de este ingreso afecta la esfera económica del municipio, y por tanto, la actitud por parte del gobernador del estado, daña la estructura del sistema federal, retrocediendo frente a la descentralización administrativa, debilitando a este tercer nivel de gobierno, como cuando abusa el hermano mayor del menor.

Políticamente, ya se probó que no tiene fuerza, está supeditado el municipio a la voluntad del ejecutivo gubernamental; administrativamente, se redujo su esfera competencial en cuanto a la impartición de un servicio público, que en cuanto a prestación de servicio público se refiere, se encontraba respaldada constitucionalmente en el inciso i) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal que dice:

"Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

Nos preguntamos, ¿donde está la garantía jurídica de los Municipios para su desarrollo como tercer nivel de gobierno cuando hemos visto que se encuentran supeditados a la voluntad del Gobernador?.

Esta contienda que se estudia, tuvo como base además, de la inconstitucionalidad del acuerdo, una lucha de partidos antagónicos. ¿ A quienes sirven finalmente las instituciones jurídicas, a la sociedad, al engrandecimiento del sistema federal, al fortalecimiento del Estado de Derecho o al partido en el poder sea este federal o estatal?

Es por ello que consideramos que para garantizar al Estado de Derecho, al sistema federal y a la institución municipal en concreto, se debiera establecer en la Constitución Federal, para los casos como el anterior visto, un mecanismo de control constitucional de carácter preventivo a cargo de la Corte, cuando se trate de suprimir sin justificación, alguna facultad en la esfera competencial de los Municipios que ha sido expresamente otorgada por el Congreso del Estado, y que haya estado funcionando correctamente, sin causar ningún perjuicio al Estado ni al municipio, bajo un criterio muy claro de conservación del sistema federal.

Para lo cual, proponemos, se haga una adición, al artículo 115 de la Constitución en su fracción III inciso i) para quedar como sigue:

"Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; y mientras prevalezcan estas circunstancias, y no se cause perjuicio al estado federado o al municipio, no podrá modificarse ninguna ley del estado, para limitar las facultades de competencia del Municipio, sin que este suficientemente justificada"

Resulta claro que, el marco legal para la interpretación e integración del derecho para determinar la esfera de competencia de los municipios en su hacienda, es imprecisa, ya que la Constitución Federal en diversos preceptos no es clara, deja que la regulación estatal y municipal normativicen esta imprecisión constitucional, sin ninguna protección a los derechos municipales conquistados.

A partir de la reforma al 105, las nuevas controversias constitucionales, que doctrinariamente enriquecen el acervo jurídico con la conformación y regulación de esta institución jurídica innovadora para resolver conflictos entre poderes, se ha inaugurado con una vertiente muy conocida ya, al haber sido utilizada como defensa de los numerosos Municipios que luchan por fortalecer sus esfera de poder público.

De las más de treinta controversias constitucionales, presentadas ante la Suprema Corte de Justicia, podemos inferir, que la clave de los conflictos está en los alcances de la libertad hacendaria municipal que la Constitución Federal les reconoce. La falta de claridad en este rubro, ha llevado a los Ministros ha pronunciarse con criterios de interpretación constitucional antagónicos respecto de una misma hipótesis jurídica, lo que resulta verdaderamente asombroso.

Veamos a continuación el planteamiento del problema y las diversas posturas manifestadas.

CASOS NUEVO LEÓN:

Hemos escogidos estos casos, por presentar la problemática antes descrita y encontrarse a la fecha ya resueltos.

Ahora bien, dentro de los conflictos que denominamos "casos Nuevo León", se contemplan tres controversias constitucionales, concretamente las número 4/95, 8/95 y 13/95, que corresponden respectivamente, el segundo de ellos al ayuntamiento de Monterrey, y San Nicolás de la Garza, Nuevo León, los dos restantes, que independientemente de las particularidades que guardan cada una de estas controversias, tienen en común que los municipios de referencia demandaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la invalidación del artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León, por considerarlo violatorio del artículo 115 fracción IV de la Constitución Federal, porque se considera coarta la libertad de los Municipios para administrar libremente su hacienda. y que a la letra señala:

"Artículo 129. Los Ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso".

A continuación una exposición sucinta de los casos:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 4/95.
Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León:**

Ministro ponente: Juan N. Silva Meza.

Actor:

Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, por conducto del Presidente Municipal, Síndico segundo y Secretario del ayuntamiento.

Demandado:

Gobernador Constitucional, Secretario General de la Contraloría, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Congreso del Estado, todos del Estado de Nuevo León.

Terceros interesados:

No se hizo señalamiento alguno en el escrito de demanda.

Acto inconstitucional por parte del poder que invade la esfera municipal:

a) Invasión de la competencia municipal por parte del Gobierno Estatal, respecto de la obligación por parte de los miembros del Ayuntamiento y Servidores Públicos de nivel directivo, de presentar sus declaraciones patrimoniales ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado, en violación en lo previsto en la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República.

b) Invasión de la competencia municipal por parte del Gobierno Estatal, en virtud de que atendiendo al contenido de los artículos 105 y 115 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, resulta que los artículos 41 a 48 de la Ley de Responsabilidades de los servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, invade la esfera de competencia y acción que corresponde a los Municipios, ya que el Ayuntamiento demandante tiene facultades para expedir disposiciones de carácter general que determinen tanto las obligaciones como las responsabilidades en que incurrieren los servidores públicos municipales, vulnerándose con ello el ya indicado artículo 115 fracción II, de la Constitución General de la República.

c) Invasión de la competencia municipal por el Gobierno estatal, en virtud de que el artículo 129 de la Constitución Política de la entidad federativa que se viene mencionando, al estatuir que los ayuntamientos no podrán acordar remuneración

alguna para sus miembros, contraría la previsión contenida en la multicitada fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Invasión de la competencia municipal por el Gobierno Estatal, toda vez que el numeral 63 fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, al contemplar la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la aludida entidad federativa, con facultades para resolver los conflictos y competencias que se susciten entre el Estado y los Municipios, vulnera el mencionado artículo 115 de la Carta Magna, en su fracción I.

Preceptos constitucionales que se estiman violados:

Artículo 115, fracciones I, II y IV.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/95
Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.**

Ministro ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Actor:

Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, del Estado de Nuevo León.

Demandado:

- a) Congreso del Estado de Nuevo León,
- b) El Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

Norma General o acto cuya invalidez se demanda:

- a) Acuerdo no. 54 emitido por el H. Congreso del Estado de Nuevo León de fecha 18 de mayo de 1995 y,

b) Oficio no. 0237 de fecha 14 de junio de 1995 girado por el Contador Mayor de Hacienda al suscrito Presidente Municipal para proceder a hacer efectivos los oficios del 221 al 238 girados por el Contador Mayor de Hacienda a los ex- Presidente Municipal, ex-Síndico, ex-Regidores, funcionarios de la Administración Municipal 1992-1994, que contiene fincamiento de responsabilidades en contra de dichos ex-funcionarios, por la percepción de sobresueldos no autorizados por el H. Congreso del Estado de Nuevo León, durante el ejercicio correspondiente al año de 1993.

Preceptos constitucionales que se estiman violados:

- a) Artículos 116, 115 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Artículos 30, 63 fracción XLV, 129, 152 de la Constitución del Estado, y
- c) Artículo 16, 26, inciso c) fracción II, 130 y 134 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.
- D) Artículos 41 a 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

Como se ve, están estrechamente relacionados los casos cuyo punto de convergencia estriba en la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 129 mencionado.

Inicia este municipio, controversias constitucionales en contra de las autoridades señaladas.

Contemplan cuatro aspectos de invasión de la competencia municipal por la inconstitucionalidad de artículos previstos en normas generales del estado, como son, la Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

dentro de los cuales, el correspondiente al artículo 129 de la Constitución del estado, es el precepto jurídico de nuestro interés, por ser el aspecto medular de las tres controversias que se comentan, cuya inconstitucionalidad como ya se hizo referencia, ha causado divergencia de criterios en la Corte, considerándolo el municipio actor, violatorio del artículo 115 de la Constitución Federal.

La postura que guarda el municipio actor es la siguiente:

Que deben los municipios fijar las remuneraciones correspondientes a los servidores públicos que laboran en él, sin que deba la legislatura local fijarlos, porque este procedimiento, atenta contra la libertad municipal.

La Constitución Federal dispone que los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los ayuntamientos y dentro de ellos quedan comprendidas las remuneraciones a los servidores municipales.

Razonamiento vertido por la Corte:

La Suprema Corte de Justicia, difiere de este criterio al considerar que hacen una interpretación literal y aislada del último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal que señala:

"Artículo 115.

IV...Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

Este precepto fue incorporado al texto constitucional a partir de la reforma constitucional al artículo 115 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983.

A su vez, dicho Decreto preveía en su artículo segundo transitorio lo siguiente:

"Artículo 2. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1º de enero de 1984."

Considera la Corte que para la resolución sobre la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Constitución local frente a la supremacía del 115, se debe hacer una interpretación integral de los demás preceptos constitucionales.

Para la fijación de las remuneraciones correspondientes a los servidores públicos municipales, existe un precepto jurídico de carácter general, que se aplica tanto al Gobierno Federal, a los Estados como a los Municipios, que encuentra su

base en el artículo 13° de la Constitución Federal que señala textualmente en la parte correspondiente:

"Artículo 13....Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley..."

Interpreta la Corte, dentro de su cuarto considerando de la controversia 13/95, que la Ley Fundamental en este precepto, con base en el artículo 39 y 40 constitucionales, adopta el principio básico de nuestro sistema jurídico :

"...consistente en que sólo a través de un acto formalmente legislativo se puede establecer el salario de un servidor público, lo que resulta congruente con los principios de soberanía y representación popular."¹⁸¹

Hace la Corte un análisis exhaustivo de la aprobación de los presupuestos de egresos a nivel Gobierno Federal, y Distrito Federal respecto a la fijación de salarios de funcionarios, para obtener una perspectiva constitucional más amplia y clara, que permita después de este estudio deductivo y comparado, resolver el caso concreto municipal.

¹⁸¹Controversia Constitucional 13/95 pag.91

Respecto a los funcionarios del Gobierno Federal, la fijación de salarios es determinada por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 126 de la Constitución Federal:

“Artículo 75. *La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.”*

“Artículo 126. *No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”*

Corolario a lo anterior, se señala, que el Congreso Constituyente se reservó como representante nacional, la facultad de fijar las remuneraciones de los servidores públicos a través de la aprobación del correspondiente Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal, que repitiendo la insistencia del razonamiento del considerando, es un acto formalmente legislativo, como se determina en la fracción IV del artículo 74 primero, párrafo tercero y siguientes de la Constitución General que precisa lo siguiente:

“Artículo 74. *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior...

...No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley... ”

El considerando advierte respecto a la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia, como poder autónomo en grado superior, y que guarda analogía respecto a la circunstancia municipal que se analiza, citando el último párrafo del artículo 100 de la Carta Magna que dice:

“Artículo 100:

...La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.”

En forma análoga se advierte dentro de la esfera competencial del Distrito Federal, en la fracción IV, inciso b) y c) del artículo 122 de la Constitución Federal, lo siguiente:

"Artículo 122.

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal..

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia..."

Finalmente, en la controversia se cita al artículo 127 de la Constitución Federal que ordena lo siguiente:

"Artículo 127. *El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente por los presupuestos de*

egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda."

Y por otra parte, el artículo 16° de la Ley Orgánica de la Administración Pública municipal del estado de Nuevo León publicada en el periódico oficial del Estado el 28 de enero de 1991 señala:

"Artículo 16. Los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en los presupuestos de egresos correspondientes."

Por otra parte, señalan las controversias, la Corte ni la doctrina, reconocen al ayuntamiento como un órgano formalmente legislativo, porque no expide leyes, tan solo bandos municipales y reglamentos, esencialmente, por lo que la facultad del Municipio para manejar su patrimonio, está limitada a lo que determinen las leyes, como lo precisa la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal.

Aún cuando la reforma de 1983 pretendió darle mayor fuerza e independencia a los Municipios y aún cuando han sido reconocidos por la Constitución Federal como poder, se encuentran todavía limitados en su aspecto financiero por las precisiones de la Constitución local y de las leyes secundarias, por tanto, su autonomía es relativa.

En el caso de los Municipios, la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de los Municipios, de conformidad con el artículo 128 de la Constitución del Estado está a cargo de la legislatura local.

Los argumentos que vierte en este caso la controversia apoyando la validez del artículo 129 de la Constitución local es, que el Municipio no es soberano, sino autónomo, por tanto, el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León no contraviene el artículo 115 de la Constitución General de la República, ya que la facultad de aprobar las remuneraciones de los servidores públicos de los municipios en el Estado de Nuevo León corresponde en primer lugar al Ayuntamiento el autorizar el proyecto de presupuesto tanto de ingresos como de egresos para posteriormente ser autorizado en definitiva por la legislatura local.

A partir de la consideración de estos presupuestos constitucionales y legales, considera la Corte en esta controversia los siguientes puntos:

a) Que los Estados federados y los Municipios, deben seguir este mismo sistema en sus Constituciones y leyes locales.

b) Que el artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León es congruente con la Constitución Federal cuando faculta al Congreso local como

órgano legislativo representante de la ciudadanía, para autorizar la remuneración de servidores públicos tanto del Estado como del Municipio.

c) Que el Municipio no cuenta con un órgano formalmente legislativo, por tanto no expide leyes.

d) La facultad de establecer las remuneraciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos municipales corresponde fijarlas al Congreso del Estado.

e) Las facultades otorgadas al Municipio en el artículo 115 de la Constitución federal no son absolutas sino restringidas por las Leyes.

f) No hay invasión a la esfera de competencias del municipio por la limitación municipal por parte de la legislatura local como indican la Constitución estatal y las leyes locales, para aprobar sus presupuestos.

g) Existen tres aspectos básicos que integran la actividad financiera pública: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la revisión de la cuenta pública que guardan íntima relación.

h) Analiza y resuelve la Corte aspectos constitucionales y legales en estas controversias.

Por su parte, la Corte en estos supuestos considerados tanto en la controversia constitucional 4/95, como en la 13/95, vierte sendos artículos correspondientes a la Constitución del Estado y a la Ley Orgánica de la

Administración Pública del Estado, que en su criterio, y para el caso de la controversia 13/95, apoyan los razonamientos vertidos con antelación, respecto a la fijación de las remuneraciones correspondientes a los funcionarios del Gobierno Federal, y en general para ambas controversias, apoyan sus razonamientos para sostener que el artículo 129 de la Constitución del Estado no contraviene la Constitución Federal, que en nuestra opinión, lejos de brindarnos una interpretación favorable al criterio sustentado en esta controversia, nos arroja un sustento legal rico, que demuestra que la propia regulación estatal, ha sido cuidadosa en señalar lo contrario, respetando la facultad municipal de permitir a los municipios aprobar su presupuesto de egresos, circunstancias que al finalizar la presentación de estas posturas antagónicas de la Corte proporcionaremos los comentarios al respecto.

Cabe agregar, que el Tribunal Pleno en la sesión pública correspondiente al seis de noviembre de 1995 que resolvió la controversia constitucional 4/95, fue aprobada al efecto la tesis identificada con el número XLI/96, que fue citada también en la controversia 13/95 y que contempla el criterio adoptado para ambas resoluciones, y que a la letra dice:

"MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, DE DICHO ESTADO, EN CUANTO IMPIDE A LOS AYUNTAMIENTOS DE AQUELLOS ACORDAR REMUNERACIONES PARA SUS MIEMBROS SIN APROBACIÓN DEL CONGRESO, NO INFRINGE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada

disposición de la Constitución Federal establece que "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán las cuentas públicas", agregando que "los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Este último párrafo ha hecho inconstitucional el artículo 129 de la Constitución Estatal, en cuanto prescribe "Los ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso", como pudiera inferirse de una interpretación gramatical y asilada; por lo contrario, la apreciación conjunta de aquella disposición permite ver que los tres elementos a que se refiere y que se traducen en la facultad de expedir la Ley de ingresos, determinare presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública, están íntimamente ligados entre sí y tienen, entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas. Dichas finalidades se logran mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de las responsabilidades resultantes, según se deduce de lo dispuesto en los artículos 108 a 114 de la Constitución Federal y 130 a 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado; lo anterior se confirma porque la Constitución estatal establece la idea rectora de que la revisión de la cuenta pública municipal compete al Congreso local, con el asesoramiento técnico y jurídico del Jefe de la Hacienda Pública del Estado, como se desprende de lo dispuesto en sus artículos 63, fracciones X y XII, 135, 136, 137, 138 y 140; y porque la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, establece las obligaciones de los servidores públicos y las responsabilidades consecuentes. Por tanto, si de las Constituciones Federal y Local y de las leyes invocadas se advierte, que en íntima conexión con la atribución de los ayuntamientos de aprobar sus presupuestos, se encuentran las atribuciones de las legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos municipales, revisar las cuentas anuales, suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar mandatos por las causas graves especificadas en la ley, atribuciones de control y vigilancia que garantizan el manejo transparente de los recursos públicos, ha de concluirse que el artículo 129 de la Constitución del Estado, establece una medida, compatible con la Constitución Federal, tendiente a evitar el abuso del poder y procurar la conservación del equilibrio y equidad

presupuestal de los municipios de la entidad, tomando en consideración que los municipios son autónomos dentro de la Constitución Federal, pero no soberanos, máxime que dicha medida no vulnera su economía ni invade la esfera que les corresponde; tampoco restringe la libre administración de la Hacienda Pública Municipal, ni limita u obstaculiza su actividad financiera."

Ahora bien, los artículos 121 y 152 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, tienen el carácter de Ley constitucional, esto es, de la misma jerarquía que la Constitución local, y lo previsto en el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Municipal del Estado de Nuevo León señala:

"Artículo 8. De las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios, o entre ellos y el Estado; conocerá la Legislatura local conforme lo dispuesto por esta Ley y la Constitución Política del Estado".

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 8/95

Monterrey, Nuevo León.

Ministro ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

La otra postura fijada en el proyecto de la **controversia constitucional 8/95** a cargo del Ministro instructor Gudiño Pelayo que compartimos enteramente, y que ha sido apoyada por los Ministros: Góngora Pimentel y Ortiz Mayagoitia, fue votado en

contra este proyecto que declara la invalidez del artículo 129 de la Constitución de Nuevo León que funda su criterio en que dicho precepto es conculcatorio de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución que autoriza a los Municipios aprobar su ley de egresos y dentro de ella, las remuneraciones correspondientes a los servidores públicos, porque el artículo 129 contraviene la libertad hacendaria, precisa como principales argumentos los siguientes:

a) Que la fracción IV del artículo 115 de la constitución Federal fue incorporada al texto constitucional por reforma del 3 de febrero de 1983.

b) Que el artículo segundo transitorio de la reforma, anteriormente transcrito, prevé la reforma y adiciones en las legislaciones federales y de los estados de conformidad con la reforma al artículo 115.

c) Que la exposición de motivos de la reforma al 115 manifiesta claramente esta postura que hemos hecho nuestra, cuando señala:

“...como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado...”

d) Que en la discusión de la iniciativa presidencial, la Senadora Yolanda Senties de Ballesteros, se pronunció en este sentido del proyecto, señalando:

"Aquí se habló también de la importancia que representa la confianza que la norma está otorgando al municipio al decir que su presupuesto de egresos será aprobado por el propio ayuntamiento, recordándoles que este presupuesto de egresos representa un acto de previsión y de autorización para la inversión de los fondos públicos, les está confiando, plenamente, esta atribución. Pero estará vigilante, atentamente vigilante, porque sabemos que ello representa la confianza de la ciudadanía, en el propio presidente municipal y en el ayuntamiento..."

e) Que los municipios deben contar con los atributos necesarios para aprobar, a través de los ayuntamientos, los correspondientes presupuestos de egresos y ejercerlos sin intervención de la legislatura local, como se establece en la Carta Magna.

f) el artículo 129 de la Constitución del Estado es conculcatorio de derechos constitucionales municipales porque sólo está autorizado el Congreso local por la Constitución federal, para aprobar la Ley de presupuesto de ingresos y para la revisión de la cuenta pública correspondiente al año anterior, no así de la aprobación del presupuesto de egresos, incurriendo en desacato en cuanto a lo previsto en el artículo 2º transitorio de la reforma, no habiendo actualizado este precepto de la Constitución local como si sucedió en el caso siguiente.

g) El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal elaborada por el Congreso del Estado, entra en vigor en esa entidad el 29 de enero

de 1991 abrogando la anterior ley, robusteciendo las ideas antes expresadas y en su parte conducente establece:

“Los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en los presupuestos de egresos correspondientes...”

h) La ley de ingresos prevé la manera en que habrá de percibir determinado municipio sus ingresos, pero no la manera de aplicarlos, aspecto que queda inmerso en la atribución del Ayuntamiento para aprobar el presupuesto de egresos relativo.

i) La revisión de la cuenta pública, debe interpretarse bajo el criterio definido por la Constitución Federal de la fracción IV del artículo 74, precitado.

j) Señala el proyecto de manera concluyente lo siguiente:

“Entender que la intervención de las legislaturas de los Estados en la fijación de las remuneraciones de los miembros del Ayuntamiento, es una limitación o temperancia del ejercicio de la facultad para aprobar el presupuesto de egresos, que incluye esa partida, sería ir en contra de lo que expresamente consigna la Ley Fundamental y el espíritu que la conforma, concretamente en su artículo 115 fracción IV, último párrafo...”¹⁸²

Por su parte, el Ministro Góngora Pimentel, apoya esta segunda postura señalando que nuestra Constitución Federal al mismo tiempo que considera el principio de legalidad, establece excepciones al mismo, como lo son las facultades legislativas del Ejecutivo contempladas en el artículo 131 en materia de comercio

exterior y en el artículo 29 para suspensión de garantías individuales, emitiendo decretos-ley, que son actos del gobierno de carácter transitorio.

Precisamente el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, es considerado por el Ministro como otra excepción al principio de legalidad, y que a la letra dice:

"Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."¹⁸³

Considera que el Constituyente no quiso que los presupuestos de egresos de los Municipios fueran aprobados por las Legislaturas Locales, sino por el Ayuntamiento, al que reconoce como un ente que carece incluso de un órgano con facultades legislativas, por lo que el presupuesto de egresos de los Municipios no son Ley, sino un simple acto administrativo. Señala el Ministro, que querer exigir que sea una ley, es exigir algo que no quiso el Constituyente como tampoco lo quiso en los casos de los artículos 29 y 131 referidos.

Por otra parte, refuerza su argumento señalando que la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, de fecha 3 de febrero de 1983, es relativamente

¹⁸² Controversia constitucional 8/95 p. 135

¹⁸³ ¹⁸³ Góngora Pimentel, Genaro. Atenta Nota sobre las Controversias Constitucionales 4/95, 8/95 y 13/95. Ayuntamientos de Monterrey y San Nicolás de la Garza, Nuevo León Vz. Gobernador, Congreso Local y otras autoridades. Mayo 10 de 1996.p.5

reciente, en tanto que lo estipulado por el artículo 13 de la Constitución data desde 1917 y se debe considerar el principio esencial del Derecho, que enuncia: *“la ley posterior deroga a la anterior.”*

Por otra parte señala al adherirse al proyecto del Ministro instructor, que tal era la intención del constituyente de dotar a los Municipios del país de una mayor autonomía financiera que en el texto del artículo segundo transitorio señala, que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia del Decreto, procederán a reformar y adicionar las Leyes Federales, las Constituciones y las Leyes Locales respectivamente para dar cumplimiento al contenido del Decreto.

Concluyendo que el artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León quedó muy retrasada al no haber actualizado su texto violando el mandato de la Constitución Federal.

Por su parte, sale nuevamente a relucir, el artículo 16° de la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal, de 1991 precitado.

Entonces, ¿cual es la legislación que debe aplicarse -cuestiona el Ministro-, si el artículo 129 que constituye a su juicio, un desacato al constituyente de 1983 o el artículo 16 de la Ley Orgánica que respeta el espíritu del artículo 115 fracción IV?

Resuelve, invocando la aplicación del artículo 133 de la Carta Magna que reza los siguiente:

"Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma..., serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución...a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o Leyes de los Estados."*

Y concluye su estudio el Ministro diciendo:

"...el artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León, al exigir por parte del Congreso Local la aprobación de las remuneraciones que cubren los Municipios a sus funcionarios, invade la esfera administrativa de los propios Municipios, toda vez que el artículo 115 de la Constitución Federal establece una excepción al principio de legalidad en materia presupuestaria, razón por la cual los Municipios no pueden ser limitados en su facultad de administrar libremente su presupuesto de egresos, es decir, en el establecimiento del monto y naturaleza de sus gastos públicos..."¹⁸⁴

En nuestra opinión, y en apoyo de estos últimos criterios, decimos:

a) Que los artículos 130 a 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, que pueden ser consultados en el proyecto 13/95, en ningún momento se hace alusión a la aprobación por parte del Congresos local del presupuesto de egresos, por el contrario, éstos favorecen una interpretación contraria, brindándonos un sustento legal que demuestra que la propia regulación

¹⁸⁴Góngora Pimentel, Genaro David. Atenta Nota leída en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sección del día 10 de mayo de 1996, donde se discutieron las controversias de estudio.

estatal respeta la facultad municipal de permitir a los municipios aprobar su presupuesto de egresos, con base a lo que el constituyente permanente en 1983 quiso resolver en favor de los municipios cuando en la correspondiente exposición de motivos señaló:

“...como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado...”

b) El artículo 129 de la Constitución del Estado es inconstitucional por incurrir en desacato a lo ordenado por el artículo 2º transitorio de la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983.

c) Que el Municipio cuenta con plena libertad para aprobar su presupuesto de egresos y aplicarlo con plena libertad, para el año correspondiente, sin que medie apropiación de por medio por parte de la legislatura local, como claramente lo dispone la fracción IV del 115 de la Constitución General, para su posterior revisión.

d) Dentro del presupuesto de egresos, quedan contemplados la fijación de las remuneración correspondientes a los funcionarios municipales.

e) La determinación de estas remuneraciones por la legislatura local, resulta inconstitucional y violatorio de la esfera política del Municipio.

f) Cualquier exceso en este orden, será revisado al presentar la Cuenta Pública del año anterior del Municipio ante la legislatura local para su revisión como un mecanismo de control interorgánico para supervisar el constitucional manejo que se hizo del erario público, pudiendo los funcionarios incurrir en responsabilidad por excesos.

g) La analogía que se hace en el proyecto 13/95 respecto a la fijación de salarios de funcionarios del gobierno federal, y del Distrito Federal, queriendo adecuar al Municipio en su interpretación, al proceso de fijación del Distrito Federal, resulta incorrecto, en atención a que son dos entidades jurídicas distintas en cuanto a su ámbito político, administrativo y financiero, por lo que no pueden equipararse para el análisis que se hace, las competencias correspondientes a estos dos centros de poder.

Comenzamos por decir, que la regulación del Distrito Federal está prevista en el artículo 122 de la Constitución Federal, y la de los Municipios en el artículos 115., que previenen:

“Artículo 122. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución...”

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de

su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..”

h) Las controversias constitucionales, tuvieron como objeto resolver la inconstitucionalidad de una norma general que se aplica en un estado, concretamente del artículo 129, que contraviene la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, debiendo, en nuestra opinión la Corte, haber declarado la invalidación de la misma norma, no así del acto emitido por el Congreso, en cuanto la emisión del acuerdo no. 54 que ordenaba girar los oficios correspondientes para la fijación de las responsabilidades en que hubieran incurrido los ex-funcionarios del municipio por un mal ejercicio de la facultad constitucional expresamente otorgada al Municipio, de aprobar el presupuesto de egresos, donde se contempla la fijación de sus remuneraciones, no así de sobresueldos que no estuvieran previstos en el proyecto de egresos, lo que si resulta inconstitucional por contravenir lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Federal.

l) Se debe reconocer que la Constitución Federal en la fracción IV del artículo 115, otorga al Municipio, como excepción al principio de legalidad, la facultad extraordinaria para legislar y aprobar la correspondiente Ley de presupuesto de egresos, sin intervención de la legislatura local, debiendo clarificar la ley de la siguiente forma que se propone:

“Artículo 115.

Fracción II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; y podrán legislar extraordinariamente para la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos, sin intervención de la legislatura estatal;”

j) Se debe reconocer constitucionalmente el principio de división del poder en los Municipios¹⁸⁵ como ya algunas legislaciones constitucionales estatales lo han hecho, de entre de ellas está la Constitución Política del Estado de México que lo reconoce en sus artículos 133 y 145 que a la letra dicen:

“Artículo 133. *La administración pública interior de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos, los presidentes municipales, los jueces menores municipales y jueces populares.”*

“Artículo 145. *El presidente municipal promulgará y dará publicidad al bando municipal y demás normas de carácter general expedidas por el ayuntamiento.”* (Aquí podemos considerar al presupuesto de egresos)

Presentamos a continuación las diversas tesis que nuestro mas alto Tribunal de Justicia ha pronunciado en torno al tema:

¹⁸⁵Cfr. Ochoa Campos, Moisés. División de Poderes en el seno del Municipio. La Estructura del Municipio Mexicano. Revista de Estudios Municipales. Año III. No.18. Noviembre - Diciembre. 1987.p.145

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), 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 al referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los municipios ya tenían 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 considerar 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, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo "judicial"."

(Tesis número XLIII/96 aprobada por el Pleno de este Alto Tribunal en Sesión Privada el dieciocho de marzo del año en curso, oportunidad en la que igualmente determinó dicho Pleno que la votación es idónea para integrar Tesis de Jurisprudencia, lo anterior con motivo de la Controversia Constitucional 3/93, promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, fallada el seis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de once votos, habiendo sido Ponente el Señor Ministro Juan Díaz Romero y Secretario del Licenciado Jorge Carenzo Rivas).

“MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SON CONSTITUCIONALMENTE VALIDOS LOS REQUERIMIENTOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR, COMO SON EL PRESIDENTE, LOS SÍNDICOS Y LOS REGIDORES, PRESENTEN SU DECLARACIÓN PATRIMONIAL Y AVISOS DE ALTAS Y BAJAS ALA CONTRALORÍA ESTATAL. Los requerimientos dela Contraloría estatal formulados a los municipios del Estado de Nuevo León, para que los servidores públicos municipales, nombrados por elección popular, como son el Presidente Municipal, síndicos y regidores, presenten su declaración patrimonial y los correspondientes avisos de altas y bajas ante dicha Contraloría no atentan contra el desarrollo municipal autónomo ni con ello se conculca el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser inexacto que la referida Contraloría requiriente se convierta en autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y el municipio ello porque tales requerimientos se fundan originalmente en los artículos 105, fracción I, 108, 109 y 113 de la Constitución Federal de lo que se deduce la obligación de todos los servidores públicos de ajustar sus funciones a los lineamientos de transparencia que rigen, sometiéndolos a las responsabilidades de carácter político penal o administrativa que procedieran deduciéndose también la imposición de la obligación a los constituyentes y legislaturas locales de expedir las normas relativas. En cumplimiento de tal mandato constitucional federal, los articulo 105, 107, 110, 112 y 115 de la Constitución Política del Estado: 2º y 24, fracciones VII y XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y 2º y 3º, de la Ley Orgánica de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ambas de dicho Estado, fundan los requerimientos de que se trata, pues de análisis sistemático de las invocadas disposiciones constitucionales federales y locales, y legales, se llega a la conclusión de que los requerimientos de la Contraloría general del Estado en cuestión, exigen que el Presidente Municipal, los regidores, los síndicos y los alcaldes del Municipio de San Pedro Garza García, presenten su declaración patrimonial ante la indicada Contraloría y los correspondientes avisos de altas y bajas relativos a los servidores públicos que se precisan, no invade la esfera de competencia del Municipio, ni con ello se convierte la citada Contraloría en una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y del Municipio.”

(Tesis del Pleno de esta Suprema Corte número XLII/96, aprobada igualmente en Sesión Privada de dieciocho de marzo del presente año con motivo de la ya indicada Controversia Constitucional 3/93).

"MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA. ESTADO DE NUEVO LEÓN, SU AYUNTAMIENTO TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES, PERO CON SUJECCIÓN A LAS BASES NORMATIVAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO. De conformidad con el artículo 108 de la Constitución General de la República, corresponde al Constituyente del Estado, la expedición de las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos municipales, en tanto que el artículo 107 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, reserva dicha facultad en relación con todos los funcionarios públicos al Congreso del Estado. Por su parte, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal faculta a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, siempre que se sujeten a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados. Así mismo, de los artículos 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, y de los artículos 14, fracción III, 27, fracción XIII, 30, fracciones II, III y V, 31, fracción X, y 79, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la misma entidad federativa, se deduce la existencia de bases suficientes para que los ayuntamientos puedan válidamente expedir normas reglamentarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos municipales, aunque no de manera arbitraria, sino con arreglo a tales bases y con las limitaciones que fijan las disposiciones constitucionales federales y locales, y las leyes aplicables. Consecuentemente con las disposiciones antes invocadas, el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, tiene atribuciones para expedir disposiciones reglamentarias sobre responsabilidades de las personas que trabajan a su servicio, pero no como una entidad soberana y suprema que excluya al ejercicio de las atribuciones que competen a la Contraloría del Gobierno del Estado, sino con sujeción y apego a las bases indicadas, de cuya observancia dependerá su validez jurídica."

(Tesis de Pleno de este Alto Tribunal número XLVI/96, también aprobada en la ya mencionada Sesión Privada de dieciocho de marzo del presente año con motivo de la indicada Controversia Constitucional 3/93).

“MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHO ESTADO, EN CUANTO IMPIDE A LOS AYUNTAMIENTOS DE AQUELLOS ACORDAR REMUNERACIONES PARA SUS MIEMBROS SIN APROBACIÓN DEL CONGRESO, NO INFRINGE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 115, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada disposición de la Constitución Federal, establece que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán las cuentas públicas, agregando que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Este último párrafo no hace inconstitucional el artículo 129 de la Constitución estatal en cuanto prescribe “Los ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso”, como pudiera inferirse de una interpretación gramatical y aislada; por lo contrario, la apreciación conjunta de aquella disposición permite ver que los tres elementos a que se refiere y que se traduce en la facultad de expedir la Ley de Ingresos, determinar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública, están íntimamente ligados entre sí y tienen entre otras finalidades la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas. Dichas finalidades se logran mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, del control, vigilancia y financiamiento de las responsabilidades resultantes, según se deduce de lo dispuesto en los artículos 108 a 114 de la Constitución Federal, y 130 a 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado; lo anterior se confirma porque la Constitución estatal establece la idea rectora de que la revisión de la cuenta pública municipal compete al Congreso local, con el asesoramiento técnico y jurídico del Jefe de la Hacienda Pública del Estado, como se desprende de lo dispuesto en sus artículos 63, fracciones X y XII, 135, 136, 137, 138 y 140; y porque la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, establece las obligaciones de los servidores públicos y las responsabilidades consecuentes. Por tanto, si las Constituciones Federal y Local y de las leyes invocadas se advierte, que en íntima conexión con la atribución de los ayuntamientos de aprobar sus presupuestos, se encuentran las atribuciones de las legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos municipales revisar las cuentas anuales, suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar mandatos por las causas graves específicas en la ley, atribuciones de control y vigilancia que garantizan el manejo transparente de los recursos públicos, ha de concluirse que el artículo 129 de la Constitución del Estado establece una

medida compatible con la Constitución Federal tendiente a evitar el abuso del poder y procurar la conservación del equilibrio y equidad presupuestal de los municipios de la entidad tomando en consideración que los municipios son autónomos dentro de la Constitución Federal, pero no soberanos, máxime que dicha medida no vulnera su economía ni invade la esfera que les corresponde; tampoco restringe la libre administración de la Hacienda Pública Municipal, ni limita u obstaculiza su actividad financiera”.

(Tesis XLI/96 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al igual que las tesis señaladas con anterioridad, fue acordada en la multitudada Sesión Privada del dieciocho de marzo de este año, con motivo de la mencionada Controversia Constitucional 3/93).

Ahora bien, nos encontramos frente a otra problemática:

Dentro del propio estado de Nuevo León, se prevé en su Constitución, un mecanismo de control político, que nos presenta al mismo tiempo un conflicto de leyes entre la Constitución del Estado y la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, puesto que el artículo 19 fracción VI de la misma establece que se sobreseerá el juicio:

“Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.”

Debemos interpretar entonces, que atendiendo a este principio de definitividad, ¿se debe agotar primero la vía legalmente contemplada en la Constitución del Estado, consistente en lo previsto en el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado anteriormente

transcrita?, o ¿debemos estarnos a lo previsto en la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional?

Consideramos que la prevención del Estado es respecto a controversias de índole estatal, pero cuanto se trate de controversias en que se vean implicados preceptos constitucionales federales, la vía definitivamente corresponde al juicio federal.

En este sentido, la Corte interpreta que el Congreso del Estado de Nuevo León resulta incompetente para conocer sobre la "constitucionalidad" de actos del Estado en contra del Municipio o accionante, las controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, las vincula a la Constitución Federal no a las locales. El artículo 8º de la Ley de Administración Pública Municipal se circunscribe a controversias involucradas con la Constitución del Estado y las Leyes Locales, y no pueden conocer sobre violaciones a la Constitución Federal.

Lo anterior nos lleva a señalar, que se trata de un control del poder, a través de la constitucionalidad, por que viene a ser el objetivo principal de las controversias constitucionales la garantía del sistema federal, el Estado de Derecho, y la defensa de la Constitución a través de un control constitucional.

La Corte a través de las controversias, resuelve contradicciones entre textos constitucionales en espacio y tiempo. Gran parte de la conflictiva estriba en que por

un lado la Constitución Federal no ha sido lo suficientemente clara y precisa para reconocer en su plenitud al Municipio como poder, que implica una facultad de imperio, no de subordinación.

Ya desde el Congreso de 1916-1917 se pronunciaban las posturas en favor y en contra de la libertad municipal, que por primera vez después de 1824 y 1857 se hablaba del municipio libre, los diputados Hilario Medina, Rafael Martínez, Fernando Lizardi y el diputado Heriberto Jara fueron algunos de los grandes alentadores de la libertad hacendaria municipal.

Por su parte, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, como miembros de la segunda Comisión, al proemio de su dictamen presentado el 19 de enero de 1917, referente a los artículos 115 a 122 anunciaban la gran importancia de esta institución jurídica, como novedosa propuesta de la comisión al proyecto de Carranza, la libertad hacendaria:

“La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a esta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda,

que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc...^{186.}

En la fracción II del artículo 115, del proyecto de la comisión, contemplaron la libertad hacendaria, que fue motivo de larga discusión entre los diputados, encontrando gran oposición esta fracción II, que a la letra dice:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley."¹⁸⁷

Heriberto Jara, apoyando el proyecto, al respecto, precisaba:

"Se concibe la libertad política-municipal, como centro de desarrollo, como instrumento de ejecución de sus obras prioritarias, los municipios son los únicos interesados en la mejor distribución de sus centavos y por lo mismo deberían tener plena libertad en su ejercicio presupuestal".¹⁸⁸

¹⁸⁶Romero García, Fernando. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 Tomo II, Editado por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Edición Facsimilar. 1922.p.504

¹⁸⁷Ibidem.

¹⁸⁸Ruiz Flores, Aerturo. La Reforma Municipal en el marco económico. Estudios Municipales. Año III. No.18. Nov-Dic. México.1987. p. 165

En la postura contraria se encontraban los diputados José Alvarez y Cayetano Andrade, principalmente, quien se inclinaban por la subordinación del Municipio a las legislaturas locales, considerando al Municipio como una entidad jurídica que se encontraba dentro de un Estado.

Finalmente, después de la discusión que no concluyó sino hasta el 30 de enero de 1917, se decidió votar el proyecto de la Comisión, respecto a esta fracción II, con 88 votos a favor contra 62, quedando como sigue:

"Artículo 115.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales y,,¹⁸⁹

Por lo que ante la indecisión, terminan sus sesiones reconociendo a los Municipios la libre administración de su hacienda, que quedará formada por las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades de los Municipios.

Pero lo cierto es como lo señala Ruiz Flores, el artículo comentado sufrió modificaciones en 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977,y en todas ellas, la

¹⁸⁹Tena Ramírez, Felipe. Leyes....p.867

situación económica de los Municipios se vio agravada absorbido por la fuerte centralización de la vida económica del país.¹⁹⁰

No es sino hasta las reformas de 1983 con Miguel de la Madrid, que tuvieron como fin definitivamente darle un nuevo giro hacia la descentralización democrática del país que los municipios logran regresar un poco hacia los postulados esgrimidos desde 1917 en torno a los municipios.

Como es de observarse, hasta ahora no han logrado los Municipios en México culminar los propósitos de nuestros constituyentes originarios, dejando a la interpretación de la Corte el cumplir con la esencia que se conserva de la Constitución de 1917 a través de su interpretación constitucional, a partir de las reformas hechas en torno a estos temas con la reforma llamada judicial, partiendo del propósito del constituyente permanente de establecer un nuevo federalismo, y nos preguntamos, si éste estará encaminado hacia una verdadera descentralización?

Breves reflexiones sobre el artículo 124 de la Constitución Federal.

Aún cuando este tema corresponde a otra muy interesante vertiente de investigación en un replanteamiento de la naturaleza jurídica de este precepto

¹⁹⁰Ibidem. P. 166 y ss

jurídico, no queremos dejar de hacer algunas anotaciones al respecto, por ser los conflictos surgidos en torno a la distribución de competencias, materia de las controversias constitucionales.

Este artículo 124 de la Constitución Federal determina las facultades concurrentes, coincidentes y expresas de los órganos de poder en sus diferentes niveles, guarda especial relevancia dentro de la interpretación que se haga de las facultades Municipales, ya que dentro de los parámetros de interpretación que la Corte va a tener para resolver toda controversia constitucional que se suscita en estos órdenes, son precisamente, las facultades expresas que la Constitución señala a los órganos de poder de la Federación, de los estados y de los Municipios, dentro de los cuales las no especificadas en la misma constitución federal se entienden reservadas a los Estado, y respecto de ellos cabe la interrogante siguiente:

¿Si las facultades expresas en las Constituciones locales van a establecer el ámbito de competencia de los poderes del Estado, incluyendo las municipales, cuando el congreso local otorgue una facultad al Municipio que no esté expresamente reconocida por la Constitución Federal, podrá el Congreso local despojar al Municipio de esta facultad ya reconocida en la Constitución local? Jurídicamente sí, mientras no se establezca un mecanismo de control político en la

Constitución Federal, que tienda a proteger a lo Municipios frente a la actuación del Congreso local.

Y entonces, ¿cual es la seguridad jurídica de los Municipios para no estar merced de los Estados? ¿ Sólo la reconocida en la Constitución Federal? SI, Dado que las Constituciones locales pueden en cualquier momento ser reformadas, como sucedió en el caso de Delicias, Chihuahua.

No es válido que una facultad conquistada por un Municipio sea quitada de un plumazo causándole un gravamen al Municipio, afectando la institución jurídica por un capricho personal o una ambición del poder..

Se debe reconocer en la Constitución Federal alguna garantía hacia los Municipios para evitar estar en manos de los Congreso locales, que cuenten con mayores facultades respecto a los Municipios que también son una esfera de poder que debe ser respetada.

Por lo que en este sentido se propone lo siguiente:

Artículo 115.

"III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; y mientras prevalezcan estas circunstancias, y no se cause perjuicio al estado federado o al municipio, no podrá modificarse ninguna ley del estado, para limitar

***las facultades de competencia del Municipio, sin que este
suficientemente justificada"***
¿Sobre que tipo de facultades resolverá e interpretará la Corte ?

La Corte a través de las controversias constitucionales resolverán sobre las inconstitucionalidades e ilegalidades suscitadas por actos o normas generales que deriven de la distribución de facultades competenciales expresas que la Constitución Federal reconoce a los diversos órganos de poder a nivel Federal, Estatal y Municipal. Esto es, sobre la reglamentación y legislación de las facultades expresas, implícitas, reservadas , y en su caso las coincidentes o concurrentes.

Los poderes locales y órganos políticos de los Estados tienen facultades más restringidas que los poderes federales, ya que están limitados tanto por la Constitución Federal como por las Constituciones particulares de los Estados.

La idea de la separación del ejercicio del poder en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tuvo como fin frenar los excesos de poder y autoritarismo para evitar los abusos del mismo, frenando el poder al poder, dentro de un sistema de frenos y contrapesos determinado por las Leyes que permitan garantizar el Estado de Derecho y la libertad de la sociedad y sus instituciones.

Para tal efecto, la Constitución Federal en su artículo 124, hace la distribución de facultades de los tres poderes de la siguiente manera:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Este artículo viene siendo la clave de nuestro sistema federal, porque significa que los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorgue la Constitución Federal, y los poderes de los estados pueden realizar todo aquello que no esté expresamente reservado a la Federación, siempre que las Constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.¹⁹¹

La Carta Magna enumera de forma expresa y limitada una serie de facultades a favor de los tres representantes del poder de la Unión.

“En su orígenes más prístinos, el sistema federal se fundamentaba en un marco de competencias perfectamente expresado y limitado a favor de los Poderes federales; y en un marco de competencias amplio y no limitado a favor de los Estados, en todas aquellas materias no conferidas en forma expresa al Gobierno federal.”¹⁹²

El artículo 124 actual, encuentra su antecedente en el artículo 117 de la Constitución de 1857, que introduce también en su texto, las facultades implícitas,

¹⁹¹Cfr. Rabasa O. Emilio, Gloria Caballero. **Mexicano: este es tu Constitución**. Ed.Miguel Angel Porrúa.1996 . p.377

¹⁹²Faya Viesca, Jacinto. **El federalismo mexicano**. Instituto de Administración Pública A.C. México 1988. p.108

que amplían enormemente el ámbito de actuación de los poderes federales en perjuicio de los estados.

Esta doctrina de las facultades implícitas, tiene su origen en el derecho constitucional norteamericano, y su inclusión en nuestro país ha sido una fuente muy importante de actuación de los poderes federales y de creación de nuestro sistema federal, que paradójicamente no ha ido avanzando en el crecimiento y fortaleza de los poderes de los estados como debiera ser dentro de un sistema federal, sino de los poderes del centro.¹⁹³

Ahora bien, la simple enumeración o especificación de las facultades que corresponden a los diferentes niveles de gobierno, tanto vertical como horizontal, no son suficientes como para garantizar su cumplimiento y respeto, por lo que precisamente es a partir de la reforma jurídica de 1994 donde se fortalece y se clarifica la figura de la controversia constitucional regulada en el artículo 105 de la Constitución Federal que viene a complementar la labor de defensa y protección del juicio de amparo.

Es precisamente la interpretación que debe hacer la Corte sobre la precisión de la distribución de las facultades de los ejercitadores del poder un aspecto de gran trascendencia para el desarrollo y precisión de nuestro federalismo mexicano.

¹⁹³Cfr. Idem. P. 122

No podemos dejar de considerar en este aspecto, el antecedente federalista norteamericano que ha ejercido gran influencia en nuestro país. Debemos recordar como desde 1787 y 1788, fechas en que se inicia la definición de su desarrollo constitucional y por tanto federalista con la publicación en diversos periódicos de la Unión americana, por James Madison, Alexander Hamilton y Jhon Jay, de distintos artículos que señalaban los principios del sistema federal norteamericano, que dieron lugar a "El Federalista".

El federalismo surge como la invención de una organización política con miras hacia superar los inconvenientes que surgieron con la confederación de 1781, para darle fuerza al gobierno central. En nuestro país, la génesis se dio a la inversa, nace el federalismo a partir de estados preexistentes, quienes crean el Acta Constitutiva, de nuestro sistema federal.

La evolución en ambos países del sistema federal ha sido con una clara tendencia al fortalecimiento del gobierno central aumentando sus facultades, menguando la fuerza de las entidades federativas propagado por las determinantes económicas, políticas y sociales ocurridas a lo largo del siglo XX.

En nuestro vecino país del norte, es claro ver la labor determinante que que ejecuta el Tribunal Supremo en el continuo desarrollo del federalismo norteamericano a través de los diversos casos que se le presentan y resuelve.

En nuestro país es hasta 1995 cuando se aumenta a la Corte la posibilidad de ejercer sus facultades como poder que es, dentro de la división tripartita del mismo, aún cuando aún es limitado dentro de sus funciones como intérprete de la constitución en su totalidad y defensora de la misma.

"..En los Estados Unidos se le otorga una extraordinaria importancia al poder judicial. Esto no quiere decir que en México, sino que en los estados Unidos, el Poder Judicial Federal, con sus grandes sentencias en materia constitucional, enriquece a la Constitución. Por ello a Marshall se le ha llamado el segundo autor de la Constitución norteamericana..."¹⁹⁴

Es a partir del análisis y estudio de las controversias constitucionales que se están presentando ante la Corte, que se ha comenzado a realizar un verdadero escudriñamiento de nuestro sistema federal a través de las facultades de los diversos órganos de poder, organizando en su interpretación, la numerosa, dispersa y desactualizada legislación que existe en nuestro país en los diversos niveles de gobierno que en sus puntos de contacto representan conflictos diversos que han origen a las controversias constitucionales como se vio en los casos Nuevo León y como en los casos correspondientes al ramo 00026 que a continuación presentaremos.

¹⁹⁴Idem. P. 152

CASOS POR APORTACIÓN DE RECURSOS FEDERALES CORRESPONDIENTES AL RAMO 00026 VÍA SEDESOL.

Estos casos, tan solo se anuncian, con el fin de que el lector tenga una apreciación de algunas otras de las controversias que la Corte está conociendo y que se presentan con características comunes, apreciándose la fuerte lucha que hacen los Municipios de diferentes estados por definir su esfera competencial, sobre todo financiera, sin la cual, difícilmente podrán lograr desarrollarse en un marco de libertad. Estas controversias, aún no han sido resueltas, pero queremos brindar un panorama de la conflictiva constitucional.

Las controversias constitucionales números 6/95, 2/96 y 4/96, coinciden en este rubro de interpretación, independientemente de las particularidades que cada caso presenta.

El acto reclamado en términos generales consiste, en la invalidación del Decreto que contiene el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1995 que en el ramo 00026 corresponde a la creación de un fondo especial para el desarrollo municipal. Este fondo se constituye a través de un convenio de desarrollo social que celebran la federación con cada uno de los estados, y que en este apartado comprende los casos correspondientes a los municipios de Tijuana, B.J.; Mérida, Yucatán y

Coinciden en solicitar los municipios demandantes la libre administración de los recursos destinados a través de este ramo 00026 como parte de su hacienda municipal, considerando el ingreso como una participación federal determinada en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución.

Como ejemplo, tenemos el caso de Tijuana que en la cláusula séptima el citado convenio precisa: "El Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo el seguimiento, control y evaluación del ejercicio del gasto que corresponda a las vertientes de coordinación y de concertación que se realicen con recursos del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional."

Los argumentos principales de la demanda señalan que el Ejecutivo Federal y Estatal, aplican los recursos destinados a la entidad federativa propuesta del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, vía la Secretaría de Desarrollo Social; esta Secretaría, está sujeta a un régimen de jurisdicción federal, que administra la erogación del ramo XXVI, y contraviene con ello la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal que dice lo siguiente:

"Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Parten del supuesto, que una vez aprobado el presupuesto para los Municipios, -atendiendo lo expresado en la fracción II del artículo 115-, debe ser administrado por el Municipio de conformidad con lo establecido en el inciso b), de la fracción IV del mismo artículo en comento que señala desde su preámbulo:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados."

Por otra parte, el último párrafo del inciso c) del mismo artículo indica:

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles."

Señalan los agraviados que de conformidad con los artículos 74 y 75 de la Constitución Federal, al aprobar la Cámara de Diputados el presupuesto de Egresos de la Federación, no designan a ninguna Secretaría de Gobierno la administración de las erogaciones presupuestarias, como es el caso de la SEDESOL, sino que deben ser administradas por las entidades federativas y municipales.

La Procuraduría General de la República por su parte, argumenta, en una postura contraria a los demandantes, que la norma suprema reconoce al Municipio como primer peldaño de la estructura política y jurídica de la República Federal, el Municipio es un espacio político; por tanto, el espíritu que motivó la importante reforma de 1983 al artículo 115, fue establecer un nuevo sistema fiscal municipal, pretendiendo eliminar la discrecionalidad de la asignación de las contribuciones para el Municipio.

Por otra parte, consideran que el objeto del ramo 00026, es lograr el equilibrio entre las distintas regiones del país "mediante el fomento del crecimiento y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza." Tales acciones que se desarrollan a partir del programa social mencionado, tienen como fin, que las regiones que se encuentran desequilibradas tengan mediante la inyección de recursos extraordinarios para mejores oportunidades de desarrollo.

Consideran a su vez, que los Fondos de solidaridad y Desarrollo Social no son participaciones federales, por que no están comprendidas dentro de la enumeración de los elementos que integran la hacienda municipal. Las participaciones federales son las otorgadas de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, que en su artículo 1º determina:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el D.F. participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.”

El convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Baja California, señala los impuestos federales que constituyen participaciones federales, por tanto, son rubros específicos, y se debe interpretar que los rubros no señalados para este fin en el mencionado convenio, no pueden ser considerados como participaciones federales.

El convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, prevé la entrega al Estado de la Federación de las participaciones federales en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene como objeto la mayor distribución de los recursos fiscales hacia los tres niveles de gobierno, lo cual sólo es posible obtener en la medida en que las haciendas públicas de cada uno de ellos se vean fortalecidas y al mismo tiempo se coordinen armónicamente con el fin de evitar la doble tributación.

En este caso, no se trata de participaciones federales, sino de fondos o **recurso federales** destinados a objetos concretos. Sería absurdo pensar, -señala la PGR -, que el gobierno federal, no pudiera destinar ningún fondo federal para el desarrollo rural y municipal en las áreas más retrasadas del país sin sujetarse al régimen de participación federal.

En la contestación que formula la Secretaría de Desarrollo Social con base en los artículos 25, 26, 73-XXIX , XXX , 74-IV y 115 de la Constitución Federal, aduce que no existe contradicción alguna en éstos preceptos jurídicos.

El congreso a través de las facultades implícitas puede legislar y es fundamento del ramo 00026 cuestionado, que permite al gobierno federal sin invadir esferas de competencia estatal ni municipal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

El presupuesto de egresos de la Federación, en su artículo 14, aprobado por la Cámara de Diputados con base a las facultades otorgadas por el artículo 74

fracción IV y promulgado por el Ejecutivo Federal con base en el artículo 81 fracción I es congruente con los artículos 22 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De conformidad con los artículos 41 y 115 constitucionales, el municipio no es una entidad soberana, sino que forma parte de las entidades federales y debes estarse a ellas. La facultad reglamentaria no es equivalente a la legislativa por que está subordinada a la ley que le dio origen, y ésta, es producto del órgano legislativo donde se deposita la voluntad popular.

Casos como este, son el resultado de la indefinición del sistema federal, porque en el caso concreto del municipio existe numerosa legislación entre los ordenamientos federales, los estatales y los municipales con diferente fecha y año de creación, y ante tanta reforma Constitucional, algunas legislaciones no han sido actualizadas de conformidad con las reformas constitucionales que regulan al municipio.

Con las controversias constitucionales se actualiza la gran conflictiva de la que hacía mención Faya Viesca cuando señalaba que las **"zonas competenciales reservadas para los Municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal, y por cierto, de las menos analizadas."**¹⁹⁵

¹⁹⁵Idem. P. 243

Enfatiza el autor, lo necesario que resulta delimitar y aclarar los ámbitos competenciales de los Estados y de los Municipios, encontrando la fórmula de equilibrio del Poder entre estos dos órganos, ya que jamás se podría lograr en un Estado fuerte frente a Municipios débiles. Esa fórmula necesaria a que se refiere el autor, podría ser la controversia constitucional, que como ya decíamos, inicia su vida jurídica con las nuevas facultades, desentrañando las intrincadas legislaciones que pretenden regular y delimitar las facultades municipales, y que tan no son clara que han venido dando lugar a las numerosas controversias constitucionales que se han presentando teniendo como principales actores a los Municipios, como ya lo referíamos líneas anteriores.

"Ha sido en México dramática la vida de la inmensa mayoría de los Municipios que se mueven dentro de cánones formales de exclusivas potestades no reservadas por los Estados a los cuales quedan sujetos, con el agravante además de que lo que en un principio era un campo exclusivo del Municipio, posteriormente pasó a engrosar las ya abultadas competencias de los Estados."¹⁹⁶

Resulta urgente hacer congruentes las diversas legislaciones que regulan al Municipio, ya que no están tan solo delimitadas sus facultades por la Constitución Federal, , sino también por las Constituciones locales, y por las leyes orgánicas municipales, estas últimas expedidas por las legislaturas locales, en donde quedan

especificadas y detalladas la organización de los Municipios, su vida hacendaria y su funcionamiento administrativo. Debiendo especificarse en la Constitución Federal, expresamente, mecanismos de control políticos de defensa municipal.

CASO TABASCO.

Este caso guarda especial relevancia al tener como accionante no a un Municipio como es la generalidad de los casos presentados de controversias constitucionales, sino al Gobernador de un Estado, el Congreso Local y su Procurador General del Estado; controversia que causó gran revuelo en los diferentes medios de comunicación por ser dirigida contra el Presidente de la República y el Procurador General de la República para solicitar a la Corte Suprema de este país, precisara a cual Procuraduría General si la de la República o la del Estado de Tabasco, correspondían ejercer las facultades competenciales de conformidad con la Constitución Federal, para la investigación de los delitos señalados en el juicio.

El Gobierno del Estado de Tabasco solicitó ante la Corte, la invalidación de las averiguaciones previas citadas, iniciadas por la Procuraduría General de la República.

¹⁹⁶Idem. P. 245

La substanciación de esta controversia constitucional, nos revela alguno de los problemas que la Ley reglamentaria del artículo 105 está reflejando en cuanto a su procedimiento se refiere:

Partimos del supuesto de que la controversia constitucional es un juicio constitucional federal, cuyo objetivo es revisar la constitucionalidad de todos los actos y normas generales emitidas por cualquier poder público que violen la esfera de competencia de otro poder público.

El ámbito material de competencia que se presenta resulta muy amplio, implicando definitivamente roces políticos entre los representantes de los poderes públicos cuya esfera del ejercicio del poder ha sido violentada por una inconstitucional actuación de un poder público frente a otro; y que pretenden resolverse a través de un cause jurídico.

Estos choques entre las diferentes esferas competenciales del ejercicio del poder público, no pueden ser considerados y dirimidos dentro de un juicio común, por las fuertes implicaciones políticas que pueden conllevar, requieren de un tratamiento *sui generis*, por tratarse de las cosas del Estado.

El juicio debe ser lo menos técnico y riguroso para la substanciación del conflicto, facilitándoles a las partes (poderes públicos), la concurrencia a la controversia constitucional,

En este sentido, la presente controversia nos permite apreciar, lo complejo que resulta el dejar a las legislaciones secundarias tanto federal como de cada entidad. el señalar quienes pueden representar al actor, al demandado y, en su caso, al tercero interesado para comparecer a juicio, de conformidad con los términos previstos por las normas que los rigen, cuando se está frente a un órgano, poder u entidad política que enfrenta un conflicto político.

Lo que implica, que sea la Corte quien de acuerdo a lo precisado por las partes, deba certificar, que efectivamente las partes estén facultados para representar al poder en conflicto. Esto responde a una imprecisión técnica de la Ley reglamentaria, que solo retrasa el buen desarrollo y resolución del fondo del conflicto.

Analicemos el caso:

Actor:

- a) Gobernador del Estado,
- b) Presidente del Congreso local, y
- c) Procurador General de Justicia del Estado.

Demandados:

- a) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) Procurador General de la República.

Actos cuya invalidez se demanda:

Las averiguaciones previas y diligencias practicadas que el C. Procurador General de la República ha aportado y expuesto, en relación con el suscrito Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco y otros, respecto de supuestos alegatos

denunciados con fecha trece de junio de mil novecientos noventa y cinco por miembros del partido de la Revolución Democrática de los que aunque no se han publicado oficialmente sus resultados hemos tenido conocimiento, el día veinte de agosto en curso, fecha en la que nos enteramos que dio entrada a la acusación, se realiza ya la averiguación y existen las diligencias.

Preceptos constitucionales que se estiman violados:

Artículos 21, 73 fracción XXI, 89 fracción I, 102 inciso A, 110, 111, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Corte resolvió en el siguiente sentido:

a) Se sobreseyo el juicio constitucional respecto del Gobernador del Estado y del Procurador General de Justicia del Estado, por no estar facultados para iniciar el juicio de controversia constitucional por las leyes de su Estado.

Para mayor claridad sobre este aspecto, queremos reproducir el razonamiento emitido por la Procuraduría General de la República en su escrito de contestación de la demanda señalando este aspecto como primera causal de sobreseimiento:

“La presente controversia constitucional debe ser sobreseída dado que los actores carecen de legitimación activa para promoverla, toda vez que de conformidad con el artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco es facultad exclusiva del Congreso: “reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando una ley o acto del gobierno federal constituya una violación a la soberanía del Estado o a la Constitución General de la República”. En el caso, los

actores no han acreditado que haya existido una deliberación del Congreso Estatal para tal efecto, ni menos la expedición de una ley o decreto, que de conformidad con el **artículo 28** de la misma Constitución Estatal "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de LEY o DECRETO". Tal es la única manera que la Constitución de ese Estado tiene prevista para realizar el inicio de la controversia constitucional. El Gobernador del Estado no tiene entre sus atribuciones ejercitar tal acción, según el artículo 51 de la propia Carta Magna local. Por lo demás, a la manera clásica, el **artículo 11** de esa misma Ley Fundamental de Tabasco dispone: "El Poder Público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; no podrán reunirse dos o más poderes en un solo individuo o corporación ni depositarse el Legislativo en una sola persona...". Esta disposición es congruente con lo dispuesto por los **artículos 115 y 116** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de los cuales obliga a los Estados a adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, el segundo de ellos dispone que: "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.".

El señor Pedro Jiménez León también carece de facultades para iniciar esta controversia, toda vez que no es posible pensar que la decisión de uno solo de los miembros del Congreso Estatal, así sea su Presidente, pueda tener la fuerza legal de un decreto o ley de ese órgano colegiado. En el caso, además el señor Pedro Jiménez León se ostenta con cuatro cargos distintos, a saber: "Presidente del Congreso del Estado de Tabasco", "Presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura al Congreso del Estado de Tabasco", "Coordinador del Congreso del Estado" y "Coordinador de la fracción parlamentaria el Partido Revolucionario Institucional", ninguno de los cuales acredita de manera fehaciente, salvo el último de ellos, según constancias que obran en el expediente, de acuerdo con el acta de fecha del 15 de diciembre de 1994 que acompaña a su escrito, resulta ser tan sólo Coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, designado en una reunión que tuvo lugar en el edificio del Comité Directivo Estatal de ese Partido y no en el recinto del legislativo estatal. En este caso, el señor Pedro Jiménez León no sólo carece de legitimación procesal, sino de personalidad como Presidente del Congreso Estatal.

En cuanto al Procurador General de Justicia del Estado, todavía con mayor razón, de conformidad con la Constitución de Tabasco y con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco, carece de legitimación procesal para entablar esta controversia constitucional.”¹⁹⁷

La Corte consideró respecto a este aspecto los siguiente:

a) La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional abre con libertad la figura de la representación de las partes contendientes. cuando previene en su artículo 11 que:

“Artículo 11. *el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que , en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”*

El Estado de Tabasco en el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, vigente a partir del día 5 de abril de 1919, señala dentro de las atribuciones del Congreso del Estado, lo siguiente:

“Artículo 36.

XIV. Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna Ley o acto del Gobierno Federal constituye una violación a la soberanía del Estado o a la Constitución General de la República.”

¹⁹⁷Controversia Constitucional 11/95. Cuaderno principal, foja.26

De conformidad con la fracción VIII del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, el Presidente de la Gran Comisión, es el representante del Congreso de ese Estado, carácter que acreditó Pedro Jiménez León, con la copia certificada de la sesión de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tabasco en la cual se acordó dar inicio de la presente controversia. Quedando sobreseído en la presente controversia en relación a la demanda promovida por el Gobernador y el Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, por no estar legitimados para ejercer la acción conforme a la Ley.

Este primer caso de legitimación de las partes a nivel de gobierno de un Estado, presenta complicaciones innecesarias para esclarecer quien es el legitimada para hacerlo, provoca confusiones en la interpretación de la legislación local, por lo que sería más sencillo que la Ley reglamentaria precisara específicamente respecto a las partes, quienes son los representantes específicos para las controversias constitucionales.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La controversia constitucional, representa el cause jurídico de una lucha política que se ha venido instrumentando desde la independencia de México en la Constitución de 1824, hasta nuestros días, por el establecimiento del sistema Federal, en cuya base se encuentran los Municipios.

SEGUNDA: La controversia constitucional, proporciona un cause jurídico a las constantes luchas políticas que se han registrado a lo largo de la historia constitucional de nuestro país, entre el "deber ser" federalista contra los otros que pretenden conservar el "ser" centralista del propio sistema Federal.

TERCERA: La distribución de competencias dentro del sistema federal a los distintos órganos de poder en sus diferentes niveles de competencias, ha dado lugar a conflictos que se denominan constitucionales. que hasta antes de la reforma constitucional, ocasionó mucha duda con respecto al órgano competente para resolverlos, acudiendo en algunas ocasiones a la vía política a través del Congreso de la Unión, o a la jurídica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTA: Del estudio de los diversos documentos constitucionales, se revela la cuna de los mecanismos de control de la constitucionalidad de los actos de los diferentes órganos que representan al poder, que surgen en nuestro país con una naturaleza política, esto es, que fue depositado el control, en un órgano diverso del poder judicial,

siendo que los primeros controles políticos surgidos en nuestra historia constitucional, han tenido como objeto principal el control de los actos legislativos del Congreso, tanto de leyes generales como de las locales, ya sea de los estados o los departamentos, según cada Constitución.

QUINTA: La evolución de los controles políticos ha sido muy irregular en nuestro país, con matices diversos en los diferentes intentos por establecerlos: desde el Protector Nacional en 1811; el Congreso en 1814; el Consejo de Gobierno y el Congreso General en 1824; el Congreso General y el Supremo Poder Conservador en 1836 con quien culmina el sistema de control político.

SEXTA: Antes de 1836, aparecieron en 1824 muy someras referencias a mecanismos de control constitucional, a cargo de la Suprema Corte y del Consejo de Gobierno, encargados de velar sobre infracciones a la Constitución y leyes generales, y de frenar sobre todo, en el caso del Consejo de Gobierno, los excesos del Ejecutivo Federal, sin que se llegara a reglamentar esta circunstancia.

SÉPTIMA: En la Constitución de 1836 aparece por primera vez en la historia constitucional de México un mecanismo de **control de la Constitución** claro, aún cuando es de **índole político** y no jurisdiccional, se hace una defensa directa de la parte orgánica de la Constitución, a través del supremo poder conservador, además del control político de leyes locales, previsto en el artículo 44° de la Tercera Ley Constitucional, por parte del Congreso General, al tener éste, facultades para: *“aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales”*, aún cuando se trataba de un gobierno centralista, se observa como las juntas departamentales también tenían facultades legislativas, cuyo control al no estar a cargo de un órgano jurisdiccional, sino del Congreso General, se debe considerar como un antecedente importante en el control de la constitucionalidad de las leyes expedidas por legislaturas locales. El primer mecanismo de control político precisado, no se vuelve a considerar en el desarrollo constitucional - sino en forma indirecta, y limitada a controles sobre constitucionalidad de leyes -, hasta las últimas reformas al artículo 105 de la Constitución del 31 de diciembre de 1994 que establece mecanismos de control constitucional, casi de manera completa. En esta Constitución observamos que el Supremo Poder Conservador tendrá como finalidad controlar los actos y leyes de los órganos federales, dejando al Congreso General el control sobre las disposiciones legislativas de los departamentos y sobre las dudas de los artículos de la Constitución.

OCTAVA: Es a partir del voto particular de Fernando Ramírez de 1840, cuando surge la primera propuesta de un control jurídico a cargo de la Corte Suprema, en oposición al control político, que no logró establecerse, pero que comienza a marcar la transición de los controles políticos a los jurídicos.

NOVENA: En el proyecto de Constitución de Yucatán, se marca la transición de los mecanismos de control políticos, a los mecanismos jurisdiccionales; se confiere control de la constitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia, esto es, controles a partir de órganos que *dicen el derecho*, contemplando una defensa de la Constitución más completa tanto de la parte orgánica, como la dogmática y a los derechos políticos como lo contemplaba este proyecto pero sólo respecto del Ejecutivo y del Congreso. En este proyecto de Constitución, se trazan las características que serían propiamente reconocidas en la Constitución de 1857, a partir del juicio de amparo, con características específicas como los son: la petición de parte agraviada, la relatividad de las sentencias, y la limitación de esta figura jurídica a la violación de garantías individuales, cambiando a partir de aquí, la tónica en el desarrollo de los mecanismos de control constitucional de índole político a los jurisdiccionales con la gran limitante de haber circunscrito esta figura a la violación de garantías individuales, olvidándose de los controles necesarios para proteger de manera directa a la Constitución en su parte orgánica como antes de la Constitución

de 1857 había estado a cargo de órganos políticos, siendo los Poderes públicos los demandantes de la inconstitucionalidad de alguna ley o acto de gobierno como lo prevén, las Constituciones mexicanas de 1836 y austriaca de 1920.

DÉCIMA: En el proyecto de Mayoría de 1842, en el sistema de control, intervenían los tres poderes para realizar la defensa de la Constitución y los departamentos, un sistema un tanto complejo e incompleto, debido a que se le otorgaba, en este Proyecto de Mayoría, un poder superior al Legislativo, al quedar las leyes y decretos promulgados por el mismo, fuera de algún mecanismo de control constitucional.

DÉCIMA PRIMERA: En el proyecto de la minoría se menciona la protección del individuo casi como el objeto principal de protección de las instituciones constitucionales frente a los poderes generales, que el anterior proyecto no contemplaba, y se precisa también, un control de la constitucionalidad de las leyes semejante al que se lleva a cabo actualmente con las acciones de inconstitucionalidad, por cuanto hace a la posibilidad de impugnar una ley del Congreso General por un número determinado de diputados o senadores, o por legislaturas locales.

Este proyecto minoritario, contemplaba un control mixto de la constitucionalidad de los actos: jurisdiccional y político, pero limitado e inferior al

que contempló Rejón en la Constitución de Yucatán, y posteriormente Otero, que se constrictó a la protección de las garantías individuales por la inconstitucionalidad de los actos de los Ejecutivos de los Estados y de los Congresos locales, quedando fuera del control constitucional, el Ejecutivo Federal y el judicial local, facultando a la Suprema Corte de Justicia, para su conocimiento, en tanto que Rejón contemplaba a toda infracción constitucional, esto es, parte orgánica y dogmática de la Constitución.

DÉCIMA SEGUNDA: Son trascendentes los esfuerzos realizados por los congresistas que participaron en estos proyectos de mayoría y minoría, cuyos logros, marcaron el desarrollo de una línea de defensa de la Constitución más clara y precisa, ya que desde la creación del supremo poder conservador de 1836 como órgano político, se sucedieron a partir de 1840, diferentes expresiones que buscaron definir la trayectoria constitucional de defensa de la Constitución, estableciendo sistemas jurisdiccionales, políticos, y mixtos, de defensa de la parte dogmática y orgánica, como el Congreso General, el Consejo de Gobierno, el Supremo Poder Conservador, las Legislaturas Locales, el Senado y la Suprema Corte de Justicia.

DÉCIMA TERCERA: En el segundo proyecto de constitución de 1842, el control constitucional del Ejecutivo y el Legislativo ya no se limita a los Estados como en el proyecto de la minoría, sino que ya se contemplan los poderes

generales, incluyendo a los actos de la Suprema Corte de Justicia por invasión de esferas a otros poderes generales o locales, facultando a la Cámara de Diputados como órgano de control político para hacer la declaración de nulidad de los actos de la Corte.

DÉCIMA CUARTA: El voto particular de Otero de 1847, proponía un mecanismo de control mixto: 1. Uno político bilateral a cargo del Congreso General, con iniciativa del Senado, por ser el representante de las entidades federativas, por ser el órgano controlador de la constitucionalidad y legalidad de las leyes emanadas por los Congresos locales que contravinieran a la Constitución Federal, quedando a cargo de las legislaturas de los estados el derecho de decidir cuando las resoluciones del Congreso general fueran o no anticonstitucionales; y el jurisdiccional a cargo de la Suprema Corte de Justicia para la defensas de los derechos humanos. En este sistema mixto, se contempló el político para los casos de invasión de esferas de poder a cargo del Congreso General y el jurisdiccional a cargo de la Suprema Corte de Justicia para la defensas de los derechos humanos.

DÉCIMA QUINTA: En la Constitución de 1857, se establece un control constitucional jurisdiccional limitado, desapareciendo los controles políticos. Se da la gran transición a nivel constitucional de los controles políticos a los jurisdiccionales. La defensa típicamente constitucional es la que se erige para contener a los poderes

dentro de sus órbitas respectivas, y la visión que tuvieron los congresistas fue clara, pero tibia y limitada respecto a los efectos de sus resoluciones, en el sentido de circunscribir a la violación de garantías individuales la regulación y la resolución de las controversias constitucionales que se suscitaban por motivo de invasión de soberanías, adoptando la fórmula Otero a estas controversias sin mayor discusión.

No se observa una preparación ni una preocupación excelsa en el tema de las controversias constitucionales, como si se observa en los debates sucedidos en torno a la discusión de las garantías individuales, que fueron el gran mérito de este Congreso.

DÉCIMA SEXTA: En la Constitución de 1917, el constituyente estableció como una innovación después del limitado sistema de 1857: las controversias constitucionales en el artículo 105, que fueron consideradas como un mecanismo de control directo de la Constitución, pero limitado a las relaciones entre las entidades federativas y el gobierno federal, habiendo dejado excluidos a todos los demás supuestos, que ahora conocemos, a partir de la reforma de 1994. El gran descuido fue no elaborar la Ley reglamentaria correspondiente, lo que provocó la oscuridad en su interpretación y prácticamente el desuso de esta figura jurídica que tuvo poco éxito durante su vigencia, con un carácter eminentemente jurisdiccional, lo que contrasta con los mecanismo de control constitucional surgidos desde la

Constitución de 1824 al acta de reformas de 1847 que fueron eminentemente políticos.

DÉCIMA SÉPTIMA: La iniciativa de reforma tanto la constitucional como la reglamentaria del artículo 105 de 1994 y 1995, por lo que se refiere a la controversia constitucional, tuvo como motivaciones principales, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la conformación de la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional, el sometimiento de los poderes u órganos públicos a un marco de derecho, y en particular a la Constitución Federal; la regulación jurídica de competencias de los tres niveles de gobierno de manera vertical y horizontal a través de las controversias constitucionales, y el reconocimiento pleno de la democracia política, otorgando una garantía jurídica al sistema federal a través de una más clara separación del ejercicio del poder, completando el esquema de defensa de la Constitución.

DÉCIMA OCTAVA: La reforma constitucional de 1994, fue limitada, en cuanto al impedimento que el artículo 105 de la Constitución establece para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca sobre materia electoral.

DÉCIMA NOVENA: Hoy día, todavía no podemos decir que contamos con una Suprema Corte de Justicia independiente, cuando a partir de las reformas judiciales de diciembre de 1994, se dejó acéfalo por primera vez en la historia constitucional de México al Poder Judicial Federal durante un mes, después de que el Ejecutivo Federal asestara el golpe político más fuerte a su homólogo en el ejercicio del poder, cercenando derechos adquiridos de 19 Ministros que fueron destituidos de sus cargos, cuando la Ley máxima de nuestra nación les reconocía la inamovilidad.

VIGÉSIMA: Difícilmente podemos reconocer el Estado de Derecho en nuestro país cuando el Derecho ha sido transgredido en su nivel más alto de gobierno, y la independencia del Poder Judicial resulta cuestionable cuando los once Ministros actuales han sido propuestos por el Ejecutivo Federal, contrastando con la conformación de la anterior Corte que estaba integrada por Ministros nombrados por los Ejecutivos Federales correspondientes a los tres sexenios anteriores.

VIGÉSIMA PRIMERA: La ley reglamentaria mexicana que regula estas controversias constitucionales, es de las pocas legislaciones de las consultadas, que especifican claramente quienes pueden ser partes en el procedimiento de controversia, en tanto que otras legislaciones son muy abiertas, dejando a la interpretación de la Corte y a la Doctrina, su especificación.

VIGÉSIMA SEGUNDA: En nuestro país se le denomina controversia constitucional, en Italia se le conoce como conflicto entre poderes del Estado, en Alemania son conflictos entre órganos federales supremos y en España se les conocen como conflictos ente órganos constitucionales del Estado.

VIGÉSIMA TERCERA: La resolución de los conflictos constitucionales en otros país como España, Italia, Alemania, Canadá y Austria, está conferida a los Tribunales o Cortes Constitucionales, que se ocupan preferentemente de resolver las cuestiones del Estado, todas ellas relacionadas con aspectos constitucionales, algunos, como la Corte Constitucional de Canadá, resuelve exclusivamente cuestiones relacionadas con los órganos de poder, sin resolver respecto de los gobernados, éstos Tribunales, coexisten además de otros Tribunales, llámense de Cuentas o de Apelación, para resolver cuestiones de legalidad.

VIGÉSIMA CUARTA: Los Tribunales Constitucionales surgen en Alemania, Italia, Portugal, España y América Latina, cuando la Constitución de sus países han estado en crisis, después de un largo y doloroso período autoritario de gobierno y de férreas dictaduras, con miras hacia la creación de un Estado más democrático. En México, surge la reforma judicial de 1994, a partir de una iniciativa que presenta el Ejecutivo Federal con miras a un cuestionable u obligado trance democrático de nuestro país..

VIGÉSIMA QUINTA: Cuando hablamos de resolución de conflictos entre poderes en el mundo, cada vez son mayores los sistemas jurisdiccionales que se adoptan para su resolución, en tanto que el control constitucional de las leyes, sobre todo en países europeos esta mayormente depositado en cuerpos políticos.

VIGÉSIMA SEXTA: En la constitución Alemana, los conflictos entre poderes, se reducen a problemas de interpretación de la Constitución, en tanto que la Constitución Italiana, si hace referencia a los conflictos entre poderes, ambas considerando controversias por la división tanto funcional como territorial del poder. En México, los conflictos por cuestiones de territorio, tienen dos vías de solución, una a cargo del Congreso, que es la política, y otra jurisdiccional a cargo de la Corte a través de la controversia constitucional.

VIGÉSIMA SÉPTIMA: Las controversias constitucionales resolverán sobre conflictos competenciales por **violación a las normas generales**, formal y materialmente legislativas, no se refiriere exclusivamente a leyes, esto quiere decir que conocerá, de conformidad con nuestra Constitución, sobre la inconstitucionalidad de leyes federales y leyes locales, expedidas por los correspondiente autoridades legislativas; y sobre la inconstitucionalidad de Reglamentos, Acuerdos, Circulares, Convenios, entre otras actos administrativos y

legislativos, correspondientes a los diferentes niveles de gobierno, Bandos de buen gobierno municipales, y Reglamentos municipales que son materialmente legislativos y que deben ser reconocidos también como formalmente legislativos.

VIGÉSIMA OCTAVA: La controversia constitucional es la institución jurídica, garante del sistema federal mexicano, como una institución reguladora del equilibrio de poderes, limitando al poder por el poder, que pretende trastocar el régimen presidencialista, que ha mantenido por largos años sometidos a los diversos órganos que ejercen el poder público y que forman parte de la Federación, en sus tres niveles de gobierno, tanto vertical como horizontal, creando una ficción del sistema federal.

VIGÉSIMA NOVENA: Las controversias constitucionales no se encuentran limitadas a un control de constitucionalidad de actos o normas generales, sino que en el tratamiento para llegar a resolver un conflicto de constitucionalidad, se pueden y se llegan a resolver conflictos de legalidad, como sucedió en el caso de Delicias, Chihuahua, y en muchas otras controversias resueltas ya a partir de la reforma de 1994. Lo cierto es, que falta una revisión integral del orden jurídico nacional; que exista congruencia en las legislaciones, debido a que tanta dispersión lleva al juzgador a realizar un control de legalidad además del constitucional al estudiar los expedientes, debido a tanta irregularidad en espacio y tiempo de las diversas

legislaciones, siendo que el objetivo de la controversia constitucional, es el control constitucional. lo que se presta a interpretaciones constiucionales antagónicas como se observó en las discusiones de los proyectos correspondientes a los llamados Casos Nuevo León que llevan los números 4/95, 8/95 y 13/95. Consideramos que la función de la controversia constitucional aún ha sido muy limitada, y su función como garante del sistema federal y del Estado de Derecho como lo prevé la exposición de motivos, está por verse.

TRIGÉSIMA: El conflicto entre poderes que se pretenda dirimir en nuestro país a través de la controversia constitucional deberá tener las condiciones siguientes: existir una acción u omisión del poder, entidad u órgano demandado, que lesione o transgreda la esfera de actuación del poder accionante, que implique la violación de derechos reconocidos competencialmente por la Constitución Federal al poder, entidad u órgano político que demanda.

TRIGÉSIMA PRIMERA: El objetivo de toda controversia constitucional, es la protección de la norma objetiva constitucional, esto es, de los ámbitos de competencia de los órganos de poder del Estado, que les ha conferido la Constitución Política del Estado Federal.

TRIGÉSIMA SEGUNDA: Con las nuevas facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, crece aún más la importancia de la labor interpretativa de la Corte, nuestra vida jurídica debe evolucionar a través de interpretaciones jurídicas de la ley, que sin duda alguna, van cambiando con el tiempo atendiendo a las circunstancias sociales, políticas, económicas, y culturales, debiendo ir dejando atrás las prácticas reformistas que se hacen a la Constitución con año, debiendo dejar a la Suprema Corte de Justicia a través de la fuerza de la jurisprudencia que emite la adecuación de los preceptos constitucionales.

TRIGÉSIMA TERCERA: Las controversias constitucionales, principalmente, han venido a beneficiar al Municipio, que no contaba con un medio jurídico directo de defensa de sus derechos, ya que hasta 1993 que fue reconocido como poder público y como tercer nivel de gobierno, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las resoluciones correspondientes a los Casos de Mexicali, Baja California y Delicias, Chihuahua, habían estado totalmente relegados de la justicia, por lo que la reforma judicial, ha abierto las puertas de la justicia federal a los Municipios y al Distrito Federal.

TRIGÉSIMA CUARTA: La controversia constitucional por la calidad y trascendencia de las materias que se ventilan en ella, es prioritaria su resolución frente a otros juicios constitucionales.

TRIGÉSIMA QUINTA: En la actualidad, el sistema federal mexicano cuenta con dos mecanismos de defensa constitucional: uno directo a través de la controversia constitucional, y otro indirecto a través del amparo cuando hayan sido vulneradas las garantías individuales.

TRIGÉSIMA SEXTA: La Suprema Corte de Justicia ejerce dos tipos de controles constitucionales a través de la controversia constitucional: una de carácter jurisdiccional y otra de carácter político. El control jurisdiccional se reconoce a su vez en dos procesos: cuando la Suprema Corte de Justicia - en los casos que la Constitución lo permite - en alguno de sus fallos, no logra la votación convenida de más de ocho votos de los Ministros para la anulación de alguna norma general, queda su resolución como una mera opinión, y cuando trata de una controversia contra actos, y sus resoluciones son con efectos *inter partes*, para los casos en que la Constitución lo prevé. El control político, surge, cuando logra el pleno de Ministros la votación constitucional para reconocer los efectos anulatorios de normas generales.

TRIGÉSIMA SÉPTIMA: Se debe de reconocer plenamente dentro del municipio la división del ejercicio del poder, y al municipio la facultad extraordinaria que tiene para legislar en cuanto la aprobación del presupuesto de egresos,

reconocida expresamente en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

TRIGÉSIMA OCTAVA: A partir de la reforma constitucional, los municipios han encontrado un cauce jurídico para demandar de otros poderes violaciones a su esfera principalmente económica, y cuentan ya con un instrumento jurídico de defensa de sus derechos.

TRIGESIMA NOVENA: El objetivo de la controversia constitucional es garantizar el sistema federal consagrado en nuestra Constitución, y dentro del sistema federal mexicano, el Municipio ha resultado ser el eslabón más frágil del sistema federal mexicano, y dentro del Municipio: su esfera hacendaria, ¿Por qué? Porque la Constitución Federal no ha sido clara en el reconocimiento pleno del Municipio como poder con todas las implicaciones que ello conlleva.

CUADRAGÉSIMA: Resulta un gran desacierto de la reforma judicial de 1994 la exclusión del texto del artículo 105 de la Constitución, de la materia electoral, estrechamente ligada con los derechos políticos de la ciudadanía, que son garantías individuales, y viceversa, por estar contenidos dentro de un documento político como

lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La materia electoral representa un aspecto esencial de toda Constitución.

CUADRAGÉSIMA PRIMERA: Con base en las reflexiones de Tena Ramírez, podemos afirmar, que la institución jurídica de la controversia constitucional es un sistema de control constitucional mixto, porque funciona con una doble naturaleza jurídica, como instrumento de control constitucional de naturaleza política cuando sus resoluciones son de efectos generales, y como instrumento de control jurisdiccional cuando tienen los mismos efectos del amparo. Concediéndole a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a sus efectos, características de controles políticos y jurisdiccionales.

CUADRAGESIMA SEGUNDA: La controversia constitucional podemos definirla como: un mecanismo de control del ejercicio del poder y de defensa de la Constitución, que tiene como fin, el mantener dentro de su órbita competencial determinada por la Constitución Federal, a los diferentes órganos de poder públicos en sus distintos niveles de gobierno, tanto horizontal como vertical, en cuanto hace a su actividad ejecutiva y legislativa, por la acción de una facultad que no es de su competencia, o la omisión de alguna que si lo fuera, constituyéndose por tanto, como una institución jurídica más, que contribuye - en esta ocasión de manera

directa -, al control de la constitucionalidad de los actos y leyes de los representantes del poder público.

PROPUESTAS

PRIMERA: Sustraer de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, la exclusión que se hace de la materia electoral para acudir a la controversia constitucional, debido a que se hace un análisis de la constitucionalidad de actos y disposiciones generales de un aspecto esencial de la Constitución, que es precisamente la conformación de los órganos que representan el poder en nuestro país.

SEGUNDA: Contemplar dentro del texto del artículo 105 al Consejo de la Judicatura Federal, al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y a los Consejos de la Judicatura locales, quienes deben ser considerados como partes dentro de una

controversia constitucional, por cuanto hace a su esfera de competencia, por los actos administrativos que emiten.

TERCERA: Se debe reconocer como un mecanismo de control previo de carácter jurisdiccional a la resolución que pronuncie la Corte Suprema cuando algún poder, entidad u órgano de poder, considere que las reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo Federal ante el Congreso, lesionan o/y atentan contra su esfera de poder, y por tanto, contra la esencia y los principios del derecho constitucional reconocidos en nuestra Constitución Federal, como un control constitucional adicional frente al débil control político que representa el Congreso de la Unión, funcionando a su vez como un mecanismo de freno al excesivo carácter reformista del ejecutivo federal.

CUARTA: En virtud de que la controversia constitucional, es limitativa en cuanto a que no contempló a las disposiciones generales de los municipios, a los consejos de la judicatura, y en cuanto a la materia, a las propias reformas constitucionales, a la materia electoral, atentando contra el espíritu constitucional, esto se justifica, cuando las facultad de iniciativa esta limitada en cada poder en lo que a su rango de competencia corresponda, de lo contrario la Constitución Federal queda supeditada al control de un solo hombre como es el Ejecutivo Federal que reforma a su antojo la Constitución, atropellando esferas competenciales de los otros poderes, como sucedió con las reformas constitucionales últimas que dejaron

acéfalo al poder judicial, por decretar reformas correspondientes a otra esfera de poder diversa que al ejecutivo.

QUINTA: Es por ello que consideramos que para garantizar al Estado de Derecho, al sistema federal y a la institución municipal en concreto, por ser este el aspecto más vulnerable de la reforma constitucional, se debiera establecer en la Constitución Federal, un mecanismo de control constitucional de carácter preventivo a cargo de la Corte, cuando se trate de suprimir sin justificación, alguna facultad en la esfera de competencia de los Municipios que ha sido expresamente otorgada por el Congreso del Estado y reconocida en la Constitución del mismo, y que haya estado funcionando correctamente, sin causar ningún perjuicio al Estado ni al municipio, bajo un criterio muy claro de conservación del sistema federal, para lo cual, proponemos, se haga una adición, al artículo 115 de la Constitución en su fracción III inciso i) para quedar como sigue:

“Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; y mientras prevalezcan estas circunstancias, y no se cause perjuicio al estado federado o al municipio, no podrá modificarse ninguna ley del estado, para limitar las facultades de competencia del Municipio, sin que este suficientemente justificada”

SEXTA: Se debe reconocer que la Constitución Federal en su fracción IV del artículo 115, otorga al Municipio, como excepción al principio de legalidad, la facultad extraordinaria para legislar y aprobar la correspondiente Ley de presupuestos de egresos, sin intervención de la legislatura local, debiendo ser más claro el precepto constitucional, como se propone:

Artículo 115.

Fracción II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; y podrán legislar extraordinariamente para la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos, sin intervención de la legislatura estatal.

SÉPTIMA: Se deben reconocer como órganos de poder para acudir a la controversia constitucional en la fracción I del artículo 105 de la Constitución a las siguientes relaciones horizontales entre los propios órganos de poder a nivel municipal:

1) Entre dos órganos de gobierno de cualquier Municipio, para poder ejercer la facultad de atracción la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando por la relevancia federal del conflicto así lo amerite, después de que la legislatura local le haya comunicado de su existencia:

- **Presidente Municipal.**
- **Cabildo Municipal,(regidores)**
- **Síndico Municipal.**
- **Consejo Municipal**

2) Y dentro de las relaciones horizontales de gobierno correspondiente a los conflictos entre dos órganos de gobierno, se deben reconocer a los Consejos de la Judicatura.

OCTAVA: Restarle tecnicismo al proceso de controversia constitucional, por la naturaleza jurídica de los conflictos que se resuelven y por las partes que intervienen en ella, debido a que se le da un tratamiento semejante al amparo y se considera debe ser un proceso más abierto, comenzando por precisar la propia Ley reglamentaria específicamente, quienes pueden representar para efectos de la controversia constitucional a los diversos órganos, poderes o entidades que pretenden acudir a esta figura jurídica constitucional. sin que se deje a las legislaciones correspondientes su determinación, lo que ha originado sinnúmero de conflictos como se observó en el caso Tabasco, que dilatan en gran medida la resolución del fondo del asunto.

NOVENA: Se debe reconocer el principio de división del poder en los Municipios como ya se hace en algunas legislaciones constitucionales estatales como lo es la del Estado de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Boobio, Norberto y Bovero Michelangelo. Origen y fundamento del poder político. Ed. Grijalbo. 1984.
- Burdeau, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo I. Volumen III. El Poder. U.N.A.M. Escuela de Estudios Profesionales Acatlán. 1984.
- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México.
- Burgoa, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Ed. Porrúa, México. 1984.
- Cappelletti, Mauro. La justicia constitucional. U.N.A.M. Prólogo del Doctor Hector Fix Zamudio. México. 1987.
- Castán Tobeñas, José. Poder Judicial e Independencia Judicial. Instituto Editorial Reus. 9ª edición. Madrid, España. 1951
- Carpizo, Jorge. Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. No. 83 U.N.A.M.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 1980.
- Constitución Política Mexicana comentada. U.N.A.M. México. 1994.
- Castro, Juventino V. El artículo 105 constitucional. U.N.A.M. México. 19996.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de derecho constitucional. Instituto de capacitación política. México. 1982
- Evans Hughes, Charles. La Suprema Corte de los Estados Unidos. Prólogo de Antonio Carrillo Flores. F.C.E. México. 1971
- Frank Smith, James. Coordinador. Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos. Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1990
- Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. México. 1988.
- Fix Zamudio, Hector. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México 1964.

Fix Zamudio, Hector. La Constitución y su Defensa. U.N.A.M. México. 1984.

García Ramírez, Sergio. Constitucionalidad de Leyes y actos de Autoridad. Boletín Mexicano de Derecho Comparado no.84. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Septiembre - Diciembre de 1995. México.

Gaviola, Carlos A. El Poder de la Suprema Corte de los Estados Unidos. Distribuidora Mexicana de Libros. S.A. México. 1976

González Oropeza, Manuel. La Autonomía Municipal en las Legislatura en las Legislaturas Locales. Revista de Estudios Municipales. No.10. Julio - Agosto. 1986

Gaxiola, Jorge. Los poderes coextensos. Interpretación del artículo 133 constitucional", en Algunos problemas del Estado Federal, México, Cultura, 1941. El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología. Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación. México. 1987.

González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política. Prólogo de Antonio Carrillo Flores. Coordinación de Humanidades. U.N.A.M. México. 1979.

Gómez Montoro, Ángel. El conflicto entre órganos constitucionales. Colección estudios constitucionales del Centro de estudios constitucionales. Madrid, España. 1992.

Góngora P. Genaro y Acosta Romero, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, S.A. México. 1992.

González Cosío, Arturo. Obra jurídica mexicana. Editado por la Procuraduría General de la República. México.

González Oropeza, Manuel. La Autonomía Municipal en las Legislaturas Locales. Desaparición, Suspensión y Revocación de los Ayuntamientos. Revistade Estudios Municipales. No. 10. Julio-Agosto. 1986.

González Oropeza, Manuel. El Consejo de Gobierno. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XXI. No.61. Publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Enero-Abril 1988.

González Oropeza, Manuel. El supremo poder conservador. Libro homenaje a Alfonso Noriega Cantú. Ed. Porrúa, S.A.

González Oropeza, Manuel. La intervención federal en la desaparición de poderes. U.N.A.M. México. 1987.

- González Oropeza, Manuel. El Federalismo. U.N.A.M. México. 1995
- González Oropeza, Manuel. Las Controversias entre la Constitución y la política. U.N.A.M. México. 1993.
- Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Colección Demos. Ed. Ariel. Barcelona. 1980
- Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Ed. Jus. México. 1964
- Kelsen, Hans. Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Anuario Jurídico 1º. 1974.
- Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Colección Demos. Editorial Ariel. Barcelona. 1976
- López Pina, Antonio (Edición y Prólogo). Varios autores. División de Poderes e interpretación. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1987.
- Maartinez Assad, Carlos. Coordinador. Varios Autores. Municipios en Conflicto. Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M. 1985. México.
- Moctezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral. U.N.A.M. México. 1994.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Temis. Bogotá, Colombia. 1990.
- Ochoa Campos, Moisés. División de Poderes en el seno del Municipio. La Estructura del Municipio Mexicano. Revista de Estudios Municipales. Año III. No. 18. Noviembre - Diciembre. 1987.
- Otero, Mariano. Obras completas. Recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A. México. 1967.
- Ovalle Favela, Jose. El principio de la división de poderes y el poder judicial federal. Temas y problemas de la Administración de Justicia en México. Serie: Enseñanza y material didáctico, No. 5 U.N.A.M. México. 1982
- Ramírez Osante, Vicente. Análisis de los Medios de Control de la Constitucionalidad establecidos en el Artículo 105 de nuestra Ley Suprema, y Proyecto de Ley Reglamentaria de dicho Precepto. Tesis para obtener el título de abogado. Escuela Libre de Derecho. México. D.F. 1963

Rabasa, Emilio. El artículo 14 y el juicio constitucional. México. Ed. Porrúa S.A. 1984.

Rabasa, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. U.N.A.M. México. Segunda edición. 1994.

Ruiz Flores, Arturo. La Reforma Municipal en el Marco Económico. Revista de Estudios Municipales. Año III. No.18. Noviembre - Diciembre. 1987.

Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia 1y 2, El debate contemporáneo. Alianza Universidad. Ed. Alianza Editorial Mexicana. 1989.

Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. F.C.E. México. 1991

Sayeg, Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Público Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1985.

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid.1914.

Soberanes Fernandez, Jose Luis. El Juicio de Amparo. Derechos del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Doctrina tomo II.1985. p.14

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S. A. México. 1982.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1917. Ed. Porrúa, S.A. México. 1971.

Varios Autores. ARS IURIS. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. Número Especial. Reforma Judicial. No. 13. 1995.

Varios autores. Justicia Constitucional Comparada. Instituto de Investigaciones Jurídicas . Centro de estudios constitucionales México - Centroamérica. U.N.A.M. México. 1993.

Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. Tribunal Superior de Justicia del D.F. Colección "Clásicos del Derecho Mexicano". México. 1992

Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús. Colegio de México. 1957.

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de diciembre de 1994.

Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el 6 de abril de 1995.

Diario de Debates de la Cámara de Senadores. LVI Legislatura. Año 1. No. 11. 6 de diciembre de 1994.

Diario de Debates de la Cámara de Senadores. LVI Legislatura. Año 1. No. 14. 16 de diciembre de 1994.

Diario de Debates de la Cámara de Senadores. LVI Legislatura. Año 1. No. 15. 17 de diciembre de 1994.

Diario de Debates del Senado sobre la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, del 10 de abril de 1995.

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994.

Minuta de la Cámara de Senadores sobre la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, del 10 de abril de 1995.

EXPEDIENTES CONSULTADOS

AMPARO EN REVISIÓN 4521/93
Ayuntamiento de ciudad Mexicali, B.C.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1/93
Ayuntamiento de ciudad Delicias, Chih.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 4/95
Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, N.L.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 8/95
Ayuntamiento de Monterrey, N.L.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 11/95
Caso Tabasco.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 13/95
Municipio de San Nicolás de los Garza, N.L.

ANEXO 1

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**CC SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION**

La constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes. Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

En nuestra vida cotidiana los mexicanos exigimos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto de nuestras libertades. Asimismo demandamos la protección del Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del derecho; que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país. Hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia para que el Derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

Hoy, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción primera del Artículo 71 constitucional, someto a la consideración del Constituyente Permanente, por el digno conducto del Senado de la República, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, 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 pudieran suscitarse entre el

Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apege estrictamente al orden que la Constitución consagra de ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte.

En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático. Fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros asegurar una interpretación coherente de la Constitución permitir la renovación, periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.

En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.

Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

El mejoramiento de la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes deberían vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes, sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos. Esta iniciativa es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública.

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Esa tradición comprende el establecimiento por don Manuel Crescencio Rejón del juicio de amparo en la Constitución del Estado de Yucatán, la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de

Constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar nuestra Constitución como norma suprema de la Nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las

controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal al reconocer la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales locales y municipales.

Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contará en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

Este órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

La iniciativa propone un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aprobación. Se propone asimismo modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la liberación se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte.

A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente, se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un periodo determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.

El Ministerio Público responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atentan contra la paz social. Este es el fundamento que justifica que esa institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente. Sin embargo, la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

Por último, la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y los municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia, y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber. Asimismo, se establece como criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles, se rija por los principios de legalidad y eficiencia.

La iniciativa que se somete a su consideración, busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo.

A continuación se describen los elementos fundamentales de la presente iniciativa, a fin de que puedan ser exhaustivamente analizados y considerados por el Constituyente Permanente.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Integración

En lo concerniente a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se prevé reducir el número de ministros de 26 a 11, volviendo así al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917. A lo largo de nuestra historia moderna, el número de integrantes de la Suprema Corte respondió a la necesidad de abatir los rezagos acumulados que, en ocasiones llegaron a ser muy considerables. En 1928, el número de ministros se elevó de once a dieciséis porque el rezago era de casi 16,000 asuntos, en 1934, el número se elevó a veintiuno y no obstante, el rezago se mantuvo en 16,000 asuntos, en 1950 además de crearse los Tribunales Colegiados de Circuito se previó la existencia de cinco ministros supernumerarios, lo cual no impidió que el rezago llegara a ser cercano a los 38,000 asuntos. Gracias al esfuerzo sostenido de la Suprema Corte debemos destacar que al concluir el presente año, el rezago es casi inexistente.

En lo que se refiere a la acumulación de procesos, los problemas más recientes encontraron solución en la reforma de agosto de 1987. Mediante dicha reforma se determinó que la Suprema Corte de Justicia conocería, primordialmente, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo siempre que las mismas contuvieran un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma de carácter general. Esta modificación al régimen competencial confirió a la Suprema Corte el conocimiento de un número limitado de asuntos correspondiendo la resolución del resto a los Tribunales Colegiados de Circuito. Conviene recordar que de 1950 a la fecha los Tribunales Colegiados de Circuito han aumentado de 7 a 83.

A los mexicanos nos cabe la satisfacción de que nuestra Suprema Corte de Justicia ha desempeñado cabalmente sus funciones a lo largo de su historia. Por ella han transitado muchos de los mejores juristas del país, y sus resoluciones han significado la determinación final del alcance y sentido de nuestros preceptos constitucionales y legales. En virtud de las nuevas competencias con que es

necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.

En razón de la dinámica institucional de la Suprema Corte la sola reducción en el número de Ministros no generará un nuevo rezago, pues la reforma que se propone asignaría a un órgano distinto las competencias administrativas que hasta el día de hoy desahoga la propia Corte a un órgano distinto. Ello permitirá que los Ministros dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, al posibilitar que se incremente sustancialmente el número de sesiones del pleno.

Régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte

De conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora están sujetos sus integrantes.

A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de ministros existe entre la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el Presidente de la República, se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, presentes en la sesión correspondiente. Asimismo, se propone ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. La incorporación de estas medidas permitirá que los integrantes de la cámara, luego de conocer directamente las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos.

Se propone que los ministros de la Suprema Corte ocupen el cargo durante quince años, y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al existir tribunales con atribuciones para anular las leyes con efectos generales, es conveniente que sus miembros se renueven periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional. La dinámica económica y social de México exige una capacidad siempre renovada de interpretación de la constitución,

que guarde coherencia con sus propósitos y principios fundamentales. Así, los criterios de validez de la totalidad de las normas jurídicas podrán actualizarse de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación.

En la iniciativa de reformas se proponen nuevos requisitos de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para fortalecer su independencia. Se propone que el Presidente de la República no pueda nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfirieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial.

Otras modificaciones en cuanto a los requisitos de designación son la ampliación de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado, la supresión de la edad máxima de ingreso y la reducción a un año del periodo de residencia en el país antes de la designación. Con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo, mientras que la última iguala los términos de residencia respecto de los principales cargos públicos de la Federación, al no existir razones para mantener las diferencias que hasta hoy prevalecen.

En la reforma se plantea que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de ministro, la persona que lo hubiere ocupado quede impedida para desempeñarse como Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe del Distrito Federal, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado, así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Estos impedimentos regirán incluso si los servidores públicos gozan de licencia para separarse de su cargo.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle, de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal reasignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración, los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán más adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos sólo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el sólo hecho de que una norma de

carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo. Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permée la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

Las controversias constitucionales

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un enovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la 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, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o en su caso, la Comisión Permanente

sea como órganos del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal y un municipio 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 alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia 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 Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. en este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, enconces,

de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

Los procesos en que la Federación sea parte.

En el artículo 105 en vigor se establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de aquellos procesos en que la Federación sea parte, o que, interpretado por el legislador ordinario, ha significado la intervención del pleno de la Suprema Corte de Justicia siempre que se haga valer un interés de la Federación. Este sistema ha provocado que nuestro más alto tribunal tenga que pronunciarse de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses sustantivos de la Federación.

A fin de remediar esta situación, se propone crear en la fracción III del artículo 105, un nuevo sistema para el conocimiento de los procesos mencionados. Mediante esta propuesta la Suprema Corte de Justicia podrá decidir si atrae o no el conocimiento del asunto en la instancia de apelación, una vez que se hubiere hecho la petición por el correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o por el Procurador General de la República y que haya evaluado la importancia del proceso en que la Federación pudiera ser parte.

EL JUICIO DE AMPARO

Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecuten. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad, no obtienen la protección de sus derechos por no ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa presenta una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de amparo.

Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes por una parte la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones se ha evidenciado falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieren sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo, optan por no ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un Estado de derecho se den situaciones en que no se cumpla con lo resuelto por los Tribunales. En la presente iniciativa se propone un sistema que permitirá a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad. El sistema de cumplimiento que se plantea es lo suficientemente preciso como para que también pueda utilizarse en la ejecución de las sentencias dictadas en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105. La iniciativa incluye las correspondientes remisiones.

En la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable.

Adicionalmente se propone establecer en la misma fracción XVI la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que se pueda indemnizar a los quejosos en aquellos casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución.

Finalmente, se propone introducir en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr, el

cumplimiento de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que mediate el juicio de amparo se protegen las garantías individuales de manera que su concesión conlleva el reconocimiento de una violación a las mismas, también lo es la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica. No es posible que ante la falta de interés jurídico por parte del quejoso, los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del derecho en nuestro país. Al igual que acontece con la caducidad de la instancia en el propio juicio de amparo, las modalidades de la reforma propuesta se dejan a la ley reglamentaria.

SOLUCION DE CONFLICTOS LABORALES EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Al reformarse la Constitución en el mes de diciembre de 1960, el Constituyente Permanente estableció en la fracción XII del apartado B del artículo 123, que la Suprema Corte de Justicia de la Federación y sus servidores. En la presente iniciativa se propone reformar esa fracción a fin de precisar esa competencia. De esta manera, en adelante corresponderá a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre ella y sus funcionarios y empleados, y al Consejo de la Judicatura Federal el de todos aquellos que se promuevan por funcionarios o empleados de los demás tribunales federales. Con lo anterior se pretende fortalecer la autonomía del Pleno de la Suprema Corte, impidiendo que ningún órgano pueda interferir en su régimen interno. Cabe señalar que las modificaciones a la estructura y organización del Poder Judicial que se proponen, no implica afectación alguna de los derechos laborales de sus funcionarios y empleados.

ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

La cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.

Desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrado de Circuito, la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial, la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta, y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.

En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

Integración del Consejo de la Judicatura Federal

De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno lecto por los jueces de Distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

Se plantea que los integrantes del Consejo estarán impedidos durante el ejercicio de su encargo o mientras gocen de licencia, para aceptar o desempeñar cualquier tipo de empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter científico, académico o docente y para litigar ante los tribunales federales durante el año siguiente a la conclusión de su encargo.

Debido a la importancia de las funciones que habrán de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena parte de un poder del estado, se propone modificar los artículos 110 y 111 constitucionales, a fin de, respectivamente, hacer a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad procesal.

Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales. Objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

De acuerdo con la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.

Igualmente en el artículo 100 se propone que en Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cumulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL

La iniciativa de reformas que presento incluye también dos modificaciones a los regímenes de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal.

Consejos de la Judicatura y carrera judicial

La situación que guardan el gobierno y la administración del Poder judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que hasta el día de hoy realiza el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con la excepción hecha del Estado de Sinaloa, donde desde hace años existe un Consejo de la Judicatura.

El enorme cumulo de funciones descritas propicia, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones jurisdiccionales. por ello, so los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la Federación subsistente también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma de estos últimos.

En razón de lo anterior, se plantea la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que plantea un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que enuncia el párrafo segundo de la fracción antes invocada.

En cuanto al régimen judicial del Distrito Federal, se plantea incluir en la fracción VII del artículo 122 constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura, a efecto de que asuma las funciones administrativas que por su naturaleza le son encomendadas.

Como consecuencia de las propuestas planteadas, la iniciativa pone a la consideración del Constituyente Permanente la conveniencia de modificar el párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110, y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad, del juicio político y de inmundidad procesal, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ahora, la operación de la carrera judicial ha encontrado en muchos casos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella. Con su cabal instrumentación se dará respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales ha probado ser un método idóneo.

MINISTERIO PÚBLICO

Procedimientos legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal

Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la

facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y con ello, se agravia más a las víctimas o a sus familiares. no debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aun por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser impugnado.

por esta razón la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o en su caso, las legislaturas locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto.

El procurador General de la república como representante del interés de la Federación

Debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal.

En razón de lo anterior, la iniciativa plantea una reforma al apartado A del artículo 102 de nuestra Carta Magna previendo este nuevo procedimiento de designación para el titular de la Procuraduría General de la República.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para traer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respecto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios que estos esquemas sean de adopción generalizada.

Por ello la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del distrito federal y de los municipios para coordinarse en esta materia.

El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios, de autonomía y esferas de competencia. el federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia. Sin embargo, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia.

Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales

derechos y condiciones equitativas en la realización de un deber común garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes CC. Secretarios, me permito someter a la alta consideración del H Congreso de la Unión para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución la presente iniciativa de.

ANEXO 2

ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TEXTO VIGENTE.

Artículo 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 refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).-** La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).-** La Federación y un municipio;

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

d).-Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal,

f).-El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).-Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

jj).- Un Estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

k).- Dos órganos de gobierno del distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la cámara de diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;**
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito federal, así como de tratados internacionales celebrados por el estado Mexicano;**
- c).- El procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;**
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de algunos de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y**
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y**
- f) 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 regisytro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.**

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

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

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones y 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.

ANEXO 3

**CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION
PRESENTES**

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre pasado a nuestra Constitución Política fue el relativo a las modificaciones al artículo 105 constitucional, para perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales y establecer el de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la posible inconstitucionalidad de los actos o de las leyes emanados de diversos órganos del Estado.

Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares.

Hoy en día es posible afirmar que México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución. Sea por la vía del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad, resulta posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, sean estas federales, locales o municipales.

Debido a la variedad de posibilidades de control de constitucionalidad que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico tribunal constitucional. Ello redundará, necesariamente, en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el desarrollo del régimen federal que los mexicanos estamos empeñados en consolidar. En efecto, desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas atribuciones para revisar la

regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de esos poderes u órganos se somete de un modo preciso al derecho y, particularmente, a nuestra Constitución Política.

Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cual de ellos debe corresponder.

Si el deseo y aspiración de todos los mexicanos se dirige a lograr una sociedad en la que impere el derecho y se reconozca y admita la pluralidad y diversidad de opinión de sus integrantes, los procedimientos previstos ni el artículo 105 constitucional constituyen un importante elemento para lograrlo. En este sentido, cuando un órgano cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano, se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución y, por ende, que se mantenga la paz social. La propia dinámica de las relaciones políticas encuentra en muchas ocasiones situaciones cuya resolución puede llegar a rebasar los marcos de la institucionalidad, de ahí que sea importante contar con procedimientos mediante los cuales resulte factible resolverlos jurídicamente.

El proyecto de Ley Reglamentaria del nuevo artículo 105 constitucional que por la presente iniciativa se somete a la consideración de esa Honorable Cámara, se encuentra dividido en dos libros. El primero relativo a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, y el segundo al ejercicio de la facultad de atracción en aquellos procedimientos ordinarios en que la Federación sea parte.

En lo tocante al contenido del libro primero, el mismo se encuentra dividido, a su vez, en tres títulos; el relativo a las disposiciones generales, a las disposiciones específicas de las controversias constitucionales, y a las acciones de inconstitucionalidad, respectivamente.

Se ha buscado que los distintos supuestos de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se encuentren previstos en ley reglamentaria

cuyo proyecto se presenta, de manera tal que la misma cuente con un cierto grado de autonomía. Sin embargo, y como de antemano resulta en extremo difícil prever todos los supuestos que pueden darse en su aplicación, se propone la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Otras disposiciones que resultan comunes a las controversias y las acciones son las relativas a los días hábiles, los plazos, las notificaciones, la presentación de los escritos o promoción de términos y la imposición de las multas, de ahí que las mismas se encuentren previstas en el título primero.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Como anteriormente se apuntó, el segundo título del libro primero se destina a la regulación de las controversias constitucionales.

En estos juicios se da intervención, oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

La participación de terceros en las controversias constitucionales encuentra su razón de ser en la importancia y trascendencia de los planteamientos que se formulan en los juicios respectivos. En este sentido, se hace necesario que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia definan el derecho de una manera íntegra, lo cual exige escuchar también a las entidades o poderes que circunstancialmente pudieran resultar afectadas con la sentencia. De cualquier manera, la participación de los terceros interesados se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de justicia de la Nación, pues será ésta la que atendiendo a las características particulares de cada controversia deberá valorar dicha participación.

Tomando en consideración que buena parte de las controversias constitucionales habrán de promoverse por órganos colegiados, es necesario representados. En este sentido, se prevé que el actor, el demandado y el tercero afectado serán representados por aquellas personas que determinen sus correspondientes normas. por otra parte, y tratándose de la representación en juicio del Presidente de la República se sigue una solución semejante a la que se contempla en la Ley de amparo, de ahí que en el proyecto de ley se establezca que su representación podrá estar a cargo de los titulares de las secretarías de Estado jefes de departamento

administrativo o Consejo Jurídico del Gobierno, de conformidad con las resoluciones que el propio Presidente de la República determine al efecto.

Debido a que el proceso de las controversias constitucionales se ha concebido en términos muy flexibles y se propone dotar al órgano jurisdiccional de importantes atribuciones para intervenir en el curso del proceso, los únicos incidentes de especial pronunciamiento que se reconocerían son los de nulidad limitación provoca que todos los demás incidentes que surjan durante la tramitación de los juicios salvo el de la suspensión de los actos administrativos materia de la controversia deberán fallarse en la sentencia definitiva, lo cual evitará la dilación de los procedimientos con motivo de cuestiones que carecen de relevancia para la definición de fondo de las controversias mismas.

Por otra parte y a fin de que las partes conozcan con gran precisión cuáles son las causales de improcedencia y sobreseimiento que regirán las controversias constitucionales, las mismas se han establecido de manera expresa en la presente iniciativa. En efecto, la previsible complejidad de los asuntos que habrán de resolverse mediante las controversias constitucionales, exige que cuestiones tan delicadas como las declaraciones de improcedencia y sobreseimiento que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sean taxativamente determinadas para la Suprema Corte de Justicia. Como causales de improcedencia se ha previsto la relativa a la materia electoral, por encontrarse esta expresamente señalada en el párrafo primero del artículo 105 constitucional; también se establece la improcedencia respecto de todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, en tanto no tiene ningún sentido que la misma revise aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, o bien por extemporaneidad en la presentación de la demandada.

Los plazos para la interposición de las demandas de controversias constitucionales buscan contemplar los distintos supuestos que pueden presentarse, y establecer respecto de cada uno de ellos plazos de interposición específicos, buscando armonizar los elementos de seguridad y definitividad jurídicas con la previsión de un tiempo razonable para preparar debidamente el proceso. Así, por lo que respecta a la impugnación de actos concretos o de normas generales, a partir de su primer acto de aplicación, el plazo propuesto ha sido de treinta días, en los casos en que se impugne una norma general a partir de su sola expedición; mientras que en los casos en que la materia de la controversia sea un conflicto de límites, el plazo fijado

es de sesenta días. La diferencia de plazos de interposición de la demanda en atención a la naturaleza del conflicto, se justifica toda vez puede presumirse que las autoridades cuentan con elementos suficientes para plantear su acción en un plazo breve tratándose de actos o normas generales que posiblemente puedan ser declaradas inconstitucionales con efectos generales, mientras que al plantear conflictos de límites es necesario que la parte actora cuente con un plazo mayor para prepararla.

En el proyecto de ley que se pone a consideración de esta Cámara se precisan también los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación. Esta previsión tiene como propósito que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales a efecto de estar en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente. Aun cuando respecto de este tipo de asuntos pudiera parecer excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios. Por estas mismas razones, se prevé la posibilidad de que la parte actora amplíe su demanda en el caso de que de la contestación de la demandada aparecieren hechos nuevos, o si durante el curso del procedimiento y hasta antes del cierre de la instrucción, apareciere un hecho superviniente, y la posibilidad de que la parte demandada pueda reconvenir a la actora.

La instrucción de las controversias constitucionales se dejan totalmente a cargo de aquel ministro que por turno sea designado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitándose la misma a la celebración de una audiencia en la que las partes deberán ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos. El otorgamiento de facultades a los ministros para instruir las controversias proviene de la composición colegiada del órgano competente para resolverlas. no deja de ser ajeno a la tradición de la Suprema Corte que sus integrantes lleven a cabo funciones de instrucción, pero esta solución es la única posible frente a la determinación constitucional de que este tipo de juicios sean conocidos exclusivamente por nuestro Tribunal Máximo.

Las pruebas admisibles en las controversias constitucionales son todas aquellas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, excepto la de posiciones, las que sean contrarias a derecho y aquellas que no guarden relación alguna con el conflicto o que no vayan a influir en la sentencia definitiva. La relevancia de este tipo de conflictos justifica la atribución concedida al ministro

instructor para decretar discrecionalmente el desahogo de pruebas para mejor proveer la resolución de los juicios, sin más restricción que la naturaleza y características del asunto.

Debido al tipo de intereses jurídicos que previsiblemente serán considerados en las controversias constitucionales, se hace necesario prever un sólido sistema de suplencia de la queja. En este sentido, se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deba suplir la deficiencia de la demandada, constestación alegatos o agravios.

Otra disposición relevante es la que permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales que emita, decretar el aplazamiento de la resolución de todos aquellos juicios de amparo en los que se hubiere reclamado a inconstitucionalidad de las mismas normas materia de las controversias constitucionales. Como condicionante de la anterior atribución se establece que los juicios de garantías cuya resolución de estos juicios se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no parece aconsejable tratar de regular en forma genérica y rígida supuestos que en la práctica pueden dar lugar a reflexiones y consideraciones particulares por parte del tribunal Pleno al emitir esos acuerdos generales.

En la iniciativa de ley que se presenta se fijan con precisión los requisitos que las sentencias deben contener. En tal sentido, se exige a la Suprema Corte de Justicia fijar de un modo conciso los actos o normas reclamadas, los hechos y las pruebas que los demuestren, los preceptos en que se sustenten, los puntos resolutivos y, de manera muy particular, los alcances y efectos que vaya a dar a su sentencia. Respecto de este último requisito, se prevé que la propia Suprema Corte de Justicia precise qué órganos deben cumplirla así como todas aquellas consideraciones que permitan a la sentencia alcanzar su plena eficacia. El tipo de juicio de que se trata exige que el Máximo Tribunal de la República cuente con una facultad muy amplia para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones y en cada caso concreto determine de que manera o mediante que vías habrá de ejecutarse la propia sentencia.

Debido a que en las controversias constitucionales se lleva a cabo un control de regularidad de los actos y normas generales respecto de la Constitución, es importante permitir que las declaraciones de invalidez respecto de tales normas generales no sólo recaiga a las normas objeto de la controversia, sino también a

aquellas normas cuya propia validez derive de la norma declarada inconstitucional. El efecto de este control es amplio y trascendente, pero es la única vía posible para garantizar auténticamente la supremacía de la Constitución y para darle efectos plenos a las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales, pues en caso contrario se haría necesaria la promoción de un juicio específico para declarar la inconstitucionalidad de normas cuya existencia jurídica proviene de una norma considerada contraria a la Constitución.

Respecto de cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, se exige que sean notificadas a las partes y publicadas de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación. Mientras en el primer caso se busca que las partes queden ligadas a todas las consecuencias derivadas de la propia sentencia, con el segundo se busca que la totalidad de las consideraciones que sustentaron la resolución tengan la mayor difusión posible, en tanto las mismas serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales. Una excepción a la manera de dar publicidad a las sentencias se impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales. Debido a que en estos casos se trata de privar de todo tipo de efectos a futuro de una norma general, se hace necesario que la correspondiente sentencia sea publicada en el mismo medio en que en su momento apareció publicada la propia norma general, sea este el Diario Oficial de la Federación o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate.

En lo que hace a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en que se declare la invalidez de normas generales o actos, la iniciativa propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la que la determine. Respecto de esta materia, se presenta una cuestión en extremo compleja que, por lo mismo, ha recibido muy diversas soluciones en el derecho comparado. En efecto, es necesario encontrar una solución que equilibre el cumplimiento de las sentencias y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho: por este motivo, en la iniciativa se propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia la que determine la fecha en la cual los efectos de las sentencias deban comenzar a producirse, pues es ella la que por el conocimiento directo y pormenorizado de los hechos propios del caso de que se trate, puede llegar a tener una mayor sensibilidad al respecto.

Con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que estos hayan comenzado a

correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento. por este motivo, el incumplimiento de la sentencia o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición, incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como partes en la controversia respectiva.

Tal como lo decidió el Constituyente Permanente al aprobar el nuevo artículo 105 constitucional, el incumplimiento de las sentencias debe ser castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al juez de distrito para que este individualice las penas que correspondan a los delitos contra la administración de justicia. Los mecanismos establecidos en el proyecto de ley reglamentaria para denunciar el incumplimiento de las sentencias o la repetición del acto o norma impugnada, sólo podrán ser promovidos por las partes en la controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el Presidente de la Suprema Corte a fin de que éste haga los requerimientos y turne el expediente al ministro que deba formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento a proceso de la autoridad considerada responsable. La ley no prevé ningún caso en que los gobernados puedan solicitar la iniciación del procedimiento de cumplimiento, en tanto que los mismos pueden defender sus intereses a través de los medios ordinarios de defensa o del juicio de amparo a partir de lo decidido en las sentencias emitidas en las propias controversias constitucionales.

Finalmente, en lo que hace a los recursos, la iniciativa de ley sólo prevé los de reclamación y queja. El primero, para combatir diversas resoluciones dictadas por el ministro instructor a lo largo del procedimiento en cuestiones relativas a la admisión o desechamiento de una demanda, a la declaratoria que ponga fin a una controversia, a la resolución de un incidente, incluyendo el de suspensión, o a la admisión o desechamiento de pruebas, o contra las resoluciones del Presidente de la Suprema Corte que tengan por cumplimentadas la ejecutorias dictadas por el Pleno. En lo que ve a la queja, su procedencia está prevista para combatir el exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión, o en la ejecución de las sentencias. La tramitación de las reclamaciones y quejas se llevará a cabo por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien a su vez designará al ponente que prepare el proyecto que deba ser sometido al Pleno para resolución definitiva.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En el título III del Libro Primero de la presente iniciativa de ley, se regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad. Este título se compone por tres capítulos, reativos a las disposiciones de carácter general, al procedimiento y a las sentencias. Las Normas que componen el título en cuestión son escasas, lo cual obedece al carácter flexible y ajeno a formalismos que se pretenden caracterice a este tipo de acciones en tanto su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto en que un mínimo equivalente al 33% de un órgano legislativo federal o estatal o el Procurador General de la República, plantean a la Suprema Corte de Justicia que determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, independientemente de que ese porcentaje de miembros de un órgano legislativo haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

El hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el Procurador General de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.

De conformidad con lo dispuesto en la Fracción II del artículo 105 constitucional, en la iniciativa de ley se prevé que el término para la interposición del escrito de acción de inconstitucionalidad sea de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se hubieren publicado las normas generales impugnadas en el Diario Oficial de la Federación u órgano oficial de que se trate. La única previsión adicional que sobre esta materia se hace, consiste en señalar que si el último día del plazo de presentación de la demanda fuera inhábil, aquella podrá presentarse el primer día hábil siguiente, con lo cual desde la ley se resuelve ese problema.

Cuando las acciones de inconstitucionalidad se promueven en términos de los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 constitucional, es un número mínimo equivalente al 33% de los integrantes de un órgano legislativo el que actúa, por lo que ante la falta de un reconocimiento expreso para ese número de integrantes en la ley que rige al órgano al cual pertenecen, se hace necesario establecer las vías para que tales miembros acrediten su personalidad y puedan llegar a estar debidamente representados. En lo que hace al primer punto, en la iniciativa se propone que los promoventes deban quedar adecuadamente acreditados desde el escrito inicial que formulen. En lo que hace a la representación en juicio del porcentaje, en la iniciativa se propone que designen a cuando menos

dos representantes para que actúen a su nombre durante el juicio y aún después de concluido.

Para el trámite de las acciones también se prevé que sea realizada por el ministro que el Presidente de la Suprema Corte designe al efecto por turno, lo cual se justifica por la dificultad de que un órgano colegiado pueda llevar a cabo esta labor de carácter puramente procedimental. Una vez que el ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada, para que en un plazo de quince días rindan un informe en que sostengan la validez de esas normas. Igualmente y en términos del apartado A) del artículo 102 de la República a fin de que exponga sus razones por vía de pedimento en aquellos casos en que no hubiere promovido la acción de inconstitucionalidad.

Al igual que acontece con las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo. Así, al ministro instructor se le confieren facultades para que solicite a las partes o a terceros todos aquellos elementos que estuviere necesarios para la solución del asunto, mientras que a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y, lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio. En la iniciativa destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, más no así tratándose de controversias constitucionales. En este sentido, tal distinción obedece a que en las controversias se constituye un auténtico contradictorio y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones tal contradictorio no se da y, por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.

A fin de no incurrir en repeticiones innecesarias, en el proyecto de ley se determina expresamente que distintos preceptos legales en materia de sentencias y ejecución de las mismas previstos en el capítulo relativo a las controversias constitucionales, deban aplicarse tratándose de las acciones de aplicables los requisitos de las sentencias, la obligatoriedad para todos los tribunales del país de las consideraciones que las sustentan, los modos de publicación de las sentencias y la

posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad.

ATRACCION DEL RECURSO DE APELACION EN LAS CONTROVERSIAS ORDINARIAS EN QUE LA FEDERACION SEA PARTE

En el Libro Segundo de la iniciativa de ley que se propone se reglamenta el contenido de la fracción III del artículo 105 constitucional, relativo a la atribución con que cuenta la Suprema Corte de Justicia para atraer la instancia de apelación de aquellos procesos ordinarios en que la Federación sea parte. Se trata de buscar aquí un sistema en el cual la Suprema Corte de Justicia no tenga que intervenir desde el inicio del procedimiento en aquellos asuntos en los cuales se diriman intereses de la Federación, sino que esta última intervenga sólo en aquellos casos en que por la importancia y trascendencia del asunto sea aconsejable que sólo resuelva el recurso de apelación de que se trate.

A diferencia de lo que acontece en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se propone que el conocimiento de la apelación en las controversias ordinarias corresponda sólo a las Salas de la Suprema Corte de Justicia. Esta propuesta obedece al hecho de constitucionalidad de una norma, la misma no debe ser resuelta por el máximo tribunal de la República, sino por un órgano más reducido.

La facultad de atracción de la instancia de apelación podrán ser ejercitadas por tres órganos exclusivamente: a una de las dos Salas que integran a la Suprema Corte de Justicia y aquel tribunal unitario de circuito al cual, originalmente, le hubiera correspondido resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia dictada por un juez de distrito. Una de las condiciones para la solicitud o ejercicio de la facultad de atracción es que la sustanciación de la apelación se encuentre debidamente concluida, puesto que de no ser así la Sala correspondiente tendría que llevarla a cabo con la consiguiente pérdida de tiempo, dificultad para convocar a las partes y utilización del tiempo de los ministros en labores de instrucción.

Debido a que la materia de la atracción recae exclusivamente sobre la apelación, se ha previsto que en aquellos casos en que la Sala competente encuentre que en la primera instancia o en la tramitación de la segunda se cometieron violaciones a las normas esenciales del procedimiento, devuelva los autos al correspondiente juez de

distrito a fin de que reponga el procedimiento, o él mismo proceda a subsanar las violaciones cometidas, respectivamente.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de.

ANEXO 4

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

D E C R E T O

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Título 1
Disposiciones Generales**

ARTICULO 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.

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta ley se considerarán como hábiles todos los días que determinen la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzaran 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.

ARTICULO 4o. Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto de actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telefónica.

Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se extenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley.

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

ARTICULO 5o. Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

ARTICULO 6o. Las notificaciones surtirán sus efectos a partir de l día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas.

Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en ese Título serán nulas Declarada la nulidad se impondrá multa de uno a diez días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo.

ARTICULO 7o. Las demandadas o promociones de término podrán presentarse fuera del horario de labores, ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste.

ARTICULO 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales; en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

ARTICULO 9o. Las multas previstas en esta ley se impondrán a razón de días de salario, sirviendo como base para calcularlas el mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada.

TITULO II
De las Controversias Constitucionales
Capítulo I
De las partes

ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.

ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su supremacía se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Capítulo II De los incidentes

Sección I

De los incidentes en general

ARTICULO 12. Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

ARTICULO 13. Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia.

Tratándose del incidente de reposición de autos el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

Los incidentes se suscitarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

Sección II De la suspensión

ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable,

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

ARTICULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan 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.

ARTICULO 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

ARTICULO 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resulte lo conducente.

ARTICULO 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

Capítulo III De la improcedencia y del sobreseimiento

ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I.** Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.** Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III.** 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;
- IV.** 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 1, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado a vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. 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;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la cotroversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

Capítulo IV De la demanda y su contestación

ARTICULO 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 reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se obstente 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 a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación 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 los origine.

ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y su domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez.

ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

- I. 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 cómo ocurrieron, y
- II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

Capítulo V De la instrucción

ARTICULO 24. 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.

ARTICULO 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

ARTICULO 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

ARTICULO 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

ARTICULO 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren 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 del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y en vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

ARTICULO 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

ARTICULO 30. La falta de contestación de la demanda o, en caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

ARTICULO 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la cotroversia o no influyan en la sentencia definitiva.

ARTICULO 32. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él

ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 33. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

ARTICULO 34. Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.

ARTICULO 35. En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

ARTICULO 36. Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del tribunal pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley orgánica del poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 37. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

ARTICULO 38. No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

Capítulo VI De las sentencias

ARTICULO 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

ARTICULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte

de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

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

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

ARTICULO 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Capítulo VII De la ejecución de sentencias.

ARTICULO 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes deberán solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 47. Cuando cualquier autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efecto los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 48. Lo dispuesto en el artículo anterior, se extenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

ARTICULO 49. Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los

hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

De la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

ARTICULO 50. No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

Capítulo VIII De los recursos

Sección I De la reclamación

ARTICULO 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 esta ley.

ARTICULO 52. El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

ARTICULO 53. El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

ARTICULO 54. Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

Sección II De la queja

ARTICULO 55. El recurso de queja es procedente:

I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y

II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

III. Tratándose de la fracción II del propio artículo 55, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

ARTICULO 57. Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

ARTICULO 58. El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrario fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y

II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Título III De las Acciones de inconstitucionalidad

Capítulo I Disposiciones generales

ARTICULO 59. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad serán de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

ARTICULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes,
- II. Los órganos legislativos y ejecutivos que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados, y
- V. Los conceptos de invalidez.

ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas

rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

ARTICULO 63. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad en términos del tercer párrafo del artículo 11 de esta ley.

Capítulo II Del Procedimiento

ARTICULO 64. Iniciando el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las raíces y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

ARTICULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

ARTICULO 67. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

ARTICULO 67. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

ARTICULO 68. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzge conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

ARTICULO 69. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley.

ARTICULO 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 Únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

Capítulo III De las sentencias

ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

ARTICULO 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Capítulo III

De las sentencias

ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

ARTICULO 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

ARTICULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.

TERCERO.- Se derogan los párrafos segundo a cuarto, inclusive, del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a esta ley.

CUARTO.- En tanto entra en vigor el presente decreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará los acuerdos generales necesarios para la debida aplicación de esta ley.

México D.F., a 24 de abril de 1995.- Sen. Martha Lara Alatorre, Presidenta.- Dip. Anselmo García Cruz, Presidente.- Sen. Juan Fernando Palomino Topete, Secretario.- Dip. Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, Secretario.- Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.- Ernesto Zedillo ponce de León.-Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán.- Rúbrica.